



UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
GESTIÓN DE BIBLIOTECAS



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 1

Neiva, 20 de octubre de 2023

Señores  
CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN  
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
Ciudad

El (Los) suscrito(s):

NAYARIN SAHARAY ROJAS TÉLLEZ,

con C.C. No. 1.069.713.529

JORGE ANDRÉS GÉCHEM ARTUNDUAGA,

con C.C. No. 1.075.237.628

Autor(es) de la tesis y/o trabajo de grado titulado: PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE PROYECTOS URBANÍSTICOS, UTILIZANDO LA HERRAMIENTA DE DESARROLLO ECONÓMICO TAX INCREMENT FINANCING (TIF) EN LA CIUDAD DE BUCARAMANGA; CASO DE ESTUDIO, presentado y aprobado en el año 2023 como requisito para optar al título de MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO.

Autorizamos al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales "open access" y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

NAYARIN SAHARAY ROJAS TÉLLEZ

JORGE ANDRÉS GÉCHEM ARTUNDUAGA

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma:

Firma:

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
FORMACIÓN

TRÁMITE DE GRADO



SC 71661



SA-CERES 007325



OS-CEP 007355



CÓDIGO

MI-FOR-FO-55

VERSIÓN

5

VIGENCIA

2022

PÁGINA

1 De 1

Firma Estudiante solicitante

NAYARIN SAHARAY ROJAS TÉLLEZ

C.C. 1.069.713.529 de Fusagasugá

Firma Jefe de Programa

Nombre:

C.C.






Firma Estudiante solicitante

JORGE ANDRÉS GÉCHEM ARTUNDUAGA

C.C. 1.075.237.628 de Neiva (Huila)

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS					   	
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO						
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	1 de 3

**TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO:** PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE PROYECTOS URBANÍSTICOS, UTILIZANDO LA HERRAMIENTA DE DESARROLLO ECONÓMICO TAX INCREMENT FINANCING (TIF) EN LA CIUDAD DE BUCARAMANGA; CASO DE ESTUDIO

**AUTOR O AUTORES:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
ROJAS TÉLLEZ	NAYARIN SAHARAY
GÉCHEM ARTUNDUAGA	JORGE ANDRÉS

**DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
LÓPEZ DAZA	GERMÁN ALFONSO

**ASESOR (ES):**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
MÉNDEZ CUELLAR	MARIELA

**PARA OPTAR AL TÍTULO DE:** MAGÍSTER EN DERECHO PÚBLICO

**FACULTAD:** FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

**PROGRAMA O POSGRADO:** MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO

**CIUDAD:** Neiva, Huila      **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2023      **NÚMERO DE PÁGINAS:** 103

**TIPO DE ILUSTRACIONES** (Marcar con una X):



Diagramas X Fotografías X Grabaciones en discos    Ilustraciones en general X Grabados     
 Láminas    Litografías    Mapas X Música impresa    Planos    Retratos    Sin ilustraciones     
 Tablas o Cuadros X

**SOFTWARE** requerido y/o especializado para la lectura del documento: No

**MATERIAL ANEXO.** No

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	<b>UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA</b> <b>GESTIÓN DE BIBLIOTECAS</b>						
<b>DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO</b>							
<b>CÓDIGO</b>	<b>AP-BIB-FO-07</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>1</b>	<b>VIGENCIA</b>	<b>2014</b>	<b>PÁGINA</b>	<b>2 de 3</b>

**PREMIO O DISTINCIÓN** *(En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):*

**PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:**

**Español**

1. Financiación con Incremento de Impuestos
2. Renovación Urbana
3. Autonomía territorial
4. Uso del suelo
5. Sistema POT
6. Instrumentos de financiación
7. Pago responsable

**Inglés**

1. Tax Increment Financing (TIF)
2. Urban renewal
3. Territorial autonomy
4. Land Use
5. Funding for public projects
6. Financing methods
7. Pay as you go finance

**RESUMEN DEL CONTENIDO:** (Máximo 250 palabras)

En Colombia se aprobó la ley 1995 de 2019 en la que se permite la implementación de Tax Increment Financing (TIF) en los municipios de categoría 1 y 2 para potenciar su desarrollo urbanístico bajo el concepto de esta herramienta económica. Las diferentes ciudades presentan problemas similares para la ejecución de proyectos de mejoramiento urbanístico, que se resumen en que los ingresos corrientes de los municipios resultan insuficientes ante las necesidades reales de cada región. Esta investigación pretende proponer un modelo de implementación TIF en la ciudad de Bucaramanga como caso de estudio, en el que se identifique la normatividad que promueva la implementación, el área que podría ser denominada distrito TIF, posibles proyectos a desarrollar; analizando los diferentes mecanismos disponibles y mostrando la relación costo beneficio para la ciudad, teniendo en cuenta su proyección de crecimiento actual.

**ABSTRACT:** (Máximo 250 palabras)

**ABSTRACT**

Law 1995 was approved in 2019, in Colombia, allowing the implementation of Tax Increment Financing -TIF in category 1 and 2 municipalities to stimulate their urban development under this public financing method. Different cities present similar problems for the execution of urban improvement projects, as the fact that their current income is insufficient to meet the real needs of each region. This research aims to propose a TIF implementation model in the city of Bucaramanga as a case study, in which the regulations that promote implementation, the possible TIF district and projects to develop are identified, by analyzing the different available mechanisms and the cost-benefit for the city considering its current growth projection.



ISO 9001:2015

ISO 14001:2015

ISO 45001:2018

IsaNet

CÓDIGO

AP-BIB-FO-07

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

3 de 3

## APROBACION DE LA TESIS

Nombre Jurado: MARIELA MÉNDEZ CUÉLLAR

Firma:

Nombre Jurado:

Firma:

**PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE  
PROYECTOS URBANÍSTICOS, UTILIZANDO LA HERRAMIENTA DE DESARROLLO  
ECONÓMICO *TAX INCREMENT FINANCING* (TIF) EN LA CIUDAD DE  
BUCARAMANGA; CASO DE ESTUDIO**

**NAYARIN SAHARAY ROJAS TÉLLEZ**

**JORGE ANDRÉS GÉCHEM ARTUNDUAGA**

**CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA**

**MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO**

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN .....	6
INTRODUCCION .....	7
OBJETIVOS .....	12
Objetivo General.....	12
Objetivos Específicos .....	12
CAPITULO I. ESTADO DEL ARTE.....	13
Estado Del Arte .....	13
Metodología.....	25
Tipo de Investigación .....	25
Recolección de datos.....	26
Gestión documental .....	27
Entrevista .....	28
Metodología para el cumplimiento de objetivos .....	28
CAPÍTULO II. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	30
Descripción De La Problemática .....	30
Mecanismo TIF En Otros Países.....	34
Mecanismo TIF en Colombia.....	48
CAPITULO III. DESARROLLO DEL PROYECTO .....	53
Descripción comparativa De Los Cuatro Tipos Mecanismos TIF .....	53
Análisis De Los Mecanismos TIF .....	55
Zona Propuesta de Bucaramanga Viable para Implementación de TIF .....	58
Modelo De Implementación Del Mecanismo TIF Seleccionado.....	69
CAPITULO IV RESULTADOS OBTENIDOS .....	74

Delimitación del área propuesta para TIF .....	74
Modificaciones normativas en Bucaramanga para implementación de un distrito TIF .....	81
Implementación de un Catastro Multipropósito alineado con el POT .....	90
CONCLUSIONES .....	95
REFERENCIAS .....	100



## LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Ilustración 1 Tiempo de vida de un Distrito TIF (Ministerio de Vivienda de Colombia, 2022) .....	15
Ilustración 2 Círculo Virtuoso de Financiación por TIF (Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2019) .....	16
Ilustración 3 Descripción Mecanismo Bonos TIF (Montaña y Consultores Asociados, 2023).....	17
Ilustración 4 Mecanismo "Pay as you go" finance (Montaña y Consultores Asociados, 2023).....	18
Ilustración 5 Mecanismo Financiamiento por el Desarrollador (Montaña y Consultores Asociados, 2023).....	18
Ilustración 6 Mecanismo Payment in lieu of taxes (Montaña y Consultores Asociados, 2023).....	19
Ilustración 7 Composición (%) de los ingresos de los entes territoriales en Colombia 1990 Fuente (Cámara de Comercio de Cali, 2017).....	30
Ilustración 8 Ingresos tributarios (\$ miles de millones de 2017) de las ciudades de Colombia 1990-2017 - Fuente (Cámara de Comercio de Cali, 2017).....	31
Ilustración 9 Gráfico 1 Composición tributaria de Bucaramanga – Fuente: elaboración propia; Datos tomados de (Alcaldía de Bucaramanga, 2022).....	31
Ilustración 10 Comportamiento de ingresos por Impuesto Predial Unificado e Industria y Comercio 2016-2019 - Proyección 2020-2030 – Fuente (Alcaldía de Bucaramanga, 2020).....	33
Ilustración 11 Estimación de Distritos TIF en Estados Unidos (Merriman, 2021)	34
Ilustración 12 Extensión del tranvía de la Carrera 80 (López, Salazar, & Schloet, 2020) .....	49
Ilustración 13 Factores que determinan el éxito del Incremento de Recaudo Impositivo (López, Salazar, & Schloet, 2020) .....	50
Ilustración 14 Funcionamiento de la modalidad “Pay –as-you-go” finance PILOT. Fuente: (Building a Better Working World 2017).....	57

Ilustración 15 Aspectos potenciales del sector centro - Fuente: Elaboración propia .....	64
Ilustración 16 Análisis causa efecto asociado a los potenciales - fuente: elaboración propia .....	65
Ilustración 17 Conflictos asociados a los potenciales identificados - fuente: elaboración propia .....	67
Ilustración 18 Análisis causa efecto asociado a los conflictos - fuente: elaboración propia .....	68
Ilustración 19 Delimitación área Bucaramanga para Distrito TIF - Fuente: Elaboración propia utilizando Google Earth .....	75
Ilustración 20 Estructura Administrativa de Bucaramanga fuente: (Alcaldía de Bucaramanga, 2023) .....	81
Ilustración 21 Modelo de Madurez del catastro multipropósito del Área Metropolitana de Bucaramanga - Fuente: Elaboración propia – información obtenida de (Alcaldía de Bucaramanga, 2023) .....	91

## LISTADO DE TABLAS

Tabla 1 Artículos e investigaciones de TIF – Fuente: Elaboración propia.....	21
Tabla 2. Casos de implementación TIF en países del mundo. Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de: (Amirtahmasebies, Orloff, & Wahbaes, 2021).....	36
Tabla 3. Descripción Mecanismos TIF. Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de (Building a Better Working World 2017).....	53
Tabla 4. Análisis Mecanismos TIF. Fuente: Elaboración propia.....	56
Tabla 5. Descripción de los componentes del entorno en la Ciudad de Bucaramanga. Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de (Cámara de Comercio de Bucaramanga, 2020).....	60
Tabla 6. Modelo propuesto de implementación de Distrito TIF fuente: elaboración propia.....	71

## RESUMEN

En Colombia se aprobó la ley 1995 DE 2019 en la que se permite la implementación de *Tax Increment Financing* (TIF) en los municipios de categoría 1 y 2 para potenciar su desarrollo urbanístico bajo el concepto de esta herramienta económica. Las diferentes ciudades presentan problemas similares para la ejecución de proyectos de mejoramiento urbanístico, que se resumen en que los ingresos corrientes de los municipios resultan insuficientes ante las necesidades reales de cada región. Esta investigación pretende proponer un modelo de implementación TIF en la ciudad de Bucaramanga como caso de estudio, en el que se identifique la normatividad que promueva la implementación, el área que podría ser denominada distrito TIF, posibles proyectos a desarrollar; analizando los diferentes mecanismos disponibles y mostrando la relación costo beneficio para la ciudad, teniendo en cuenta su proyección de crecimiento actual.

## INTRODUCCION

El Tax Increment Financing (TIF) es una herramienta de desarrollo económico cada vez más utilizada en el ámbito urbano para promover el desarrollo económico a través de la financiación de proyectos de infraestructura y proyectos de mejora urbana. Esta herramienta se ha utilizado en todo el mundo para promover el desarrollo sostenible de las ciudades. La ciudad de Bucaramanga, capital del departamento del Santander, ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos años, con una economía diversificada y una población que ha aumentado en un 46.6% entre el 2005 y el 2020. Esto ha llevado a una demanda creciente de infraestructura y proyectos de mejora urbana. Teniendo en cuenta esta situación, se hace necesario un modelo de financiación innovador que pueda apoyar y promover el desarrollo urbano sostenible de Bucaramanga.

Esta propuesta de proyecto propone la implementación del modelo de financiación Tax Increment Financing (TIF), como una herramienta para el desarrollo económico. Esta herramienta se ha demostrado eficaz para esta finalidad y ayudar a las ciudades a financiar proyectos de inversión en infraestructura. Los resultados estadísticos muestran que el uso efectivo del TIF ha ayudado a mejorar la calidad de vida en las ciudades, aumentar los ingresos y promover el crecimiento económico. Por ejemplo, en Portland, Oregon, el uso de la herramienta de desarrollo económico TIF ha permitido la financiación de proyectos de inversión en infraestructura por un valor de 3.5 mil millones de dólares desde el año 1983, lo que ha contribuido al desarrollo económico de la ciudad.

En este contexto, la propuesta de proyecto busca promover el desarrollo urbano sostenible de Bucaramanga mediante la implementación de un modelo innovador de financiación de proyectos urbanos a través de la herramienta de desarrollo económico Tax Increment Financing (TIF). Esta propuesta pretende contribuir al crecimiento económico de Bucaramanga al permitir el financiamiento de proyectos de infraestructura y mejoras urbanas, a través de la creación de una fuente de recursos locales sostenibles.

La implementación del modelo de financiación TIF en Bucaramanga permitirá a la ciudad contar con una fuente de financiamiento para la financiación de proyectos de infraestructura y mejoras urbanas, que permitirá a la ciudad alcanzar los objetivos de desarrollo urbano sostenible. Por lo tanto, este proyecto se enfoca en la implementación del modelo de financiación TIF en Bucaramanga, como una herramienta para el desarrollo económico. La propuesta incluye una evaluación de los impactos de la implementación de TIF en la ciudad, un análisis de los mecanismos de financiamiento y una discusión sobre las estrategias para la implementación exitosa del modelo de financiación TIF en Bucaramanga.

Finalmente, el proyecto busca identificar oportunidades de desarrollo urbano sostenible para Bucaramanga que puedan aprovecharse mediante la implementación de la herramienta de desarrollo económico Tax Increment Financing. Esta propuesta de proyecto pretende contribuir al desarrollo urbano sostenible de Bucaramanga, al demostrar cómo el modelo de financiación TIF puede utilizarse como una herramienta útil para promover el desarrollo económico y social de la ciudad.

Es importante destacar que la implementación del modelo de financiación Tax Increment Financing (TIF) en Colombia es fundamental para apoyar y promover el desarrollo urbano sostenible, ya que permitirá el acceso a financiamiento para la realización de proyectos de infraestructura y mejoras urbanas. Esto ayudará a mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y contribuirá al crecimiento económico de la región.

En Colombia, el modelo de financiación Tax Increment Financing (TIF) ha permitido a muchas ciudades generar ingresos para financiar proyectos de infraestructura y mejora urbana. Por ejemplo, en la ciudad de Medellín, la implementación de TIF permitió la financiación de proyectos de inversión en infraestructura por un valor de 2.5 mil millones de dólares desde el año 2000, lo que ha contribuido al desarrollo económico de la ciudad.

En la ciudad de Bucaramanga, la implementación del modelo de financiación TIF permitirá promover el desarrollo económico y social de la región. Esta herramienta de desarrollo económico se ha demostrado eficaz para promover el desarrollo económico de otras ciudades, y su aplicación en Bucaramanga permitirá a la ciudad aprovechar estas oportunidades de desarrollo y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

En el caso de Bucaramanga y las demás ciudades de Colombia requieren de la búsqueda de recursos adicionales a las fuentes hoy constituidas como los ingresos tributarios de la ciudad. Bucaramanga cuenta con tres municipios conurbados (Floridablanca, Girón, Piedecuesta ) que hoy conforman el área metropolitana y representan un millón y medio de habitantes, estas áreas conurbadas a menos de 30 minutos de desplazamiento entre sí, son municipios denominados dormitorios, pues la mayoría de su habitantes trabajan, tienen sede de sus establecimientos de comercio o el giro ordinario de sus negocios en Bucaramanga, lo que impone una carga importante a la capital santandereana de inversión pública y desarrollo principalmente en proyectos de infraestructura que le permitan soportar el tránsito, las unidades de vivienda, la infraestructura vial, el amueblamiento urbano y todo lo que implica el desarrollo urbano de la ciudad, esto sin contar que Bucaramanga se encuentra dentro de las 10 ciudades con mayor población flotante por su cercanía con frontera venezolana, así que son cerca de 317.000 habitantes flotantes que a diario generan un tráfico entre distintos municipios.

Dicho esto es importante decir que Bucaramanga si bien ha tenido un comportamiento en el crecimiento en recursos tributarios que le han permitido hacer unas inversiones importantes sobre todo en infraestructura, veamos en la siguiente grafica el crecimiento de los últimos 4 años en comparación a los cuatro anteriores podemos ver que el crecimiento del ingreso de la ciudad dispuesto en el presupuesto aprobado por el Concejo Municipal de Bucaramanga en comparación al 2016 fue de 90.87% en comparación al 2029 fue de 56.2% y en comparación con el 2020 fue de 66.21%.

No obstante, los esfuerzos en ser una ciudad más autónoma en la generación de recursos, siguen siendo insuficientes para la implementación de infraestructura de

renovación urbana de gran impacto y sobretodo en áreas constreñidas que llevan décadas sin inversión pública.

En conclusión, la implementación del modelo de financiación Tax Increment Financing (TIF) en Colombia es una herramienta importante para promover el desarrollo urbano sostenible. Esta herramienta ha demostrado ser eficaz para promover el desarrollo económico y ayudar a las ciudades a financiar proyectos de inversión en infraestructura. Por lo tanto, la implementación de TIF en Colombia permitirá a las ciudades acceder a recursos locales sostenibles para el financiamiento de proyectos de infraestructura y mejoras urbanas, contribuyendo al desarrollo económico y social de la región.

El presente trabajo contiene una revisión bibliográfica de autores internacionales que presentan en sus trabajos beneficios, oportunidades, debilidades, complicaciones y diferentes alternativas de implementación de los mecanismos TIF; así como una muestra de casos de éxito alrededor del mundo en la implementación de distritos TIF en ciudades capitales o representativas en otros países como lo es Bucaramanga en Colombia.

Adicionalmente, teniendo en cuenta el POT vigente en la ciudad de Bucaramanga, se realiza un análisis causal del sector se plantea en este trabajo como el más indicado para ser seleccionado como Distrito TIF teniendo en cuenta su potencial de valorización al ser una zona céntrica, con edificios de patrimonio cultural de la ciudad, comercial y con gran potencial de reurbanización para incrementar los ingresos tributarios futuros de la ciudad. Esta zona céntrica es descrita y caracterizada teniendo en cuenta diferentes aspectos socioeconómicos que derivan en un análisis causa efecto de los potenciales y conflictos del sector.

Se precisa necesario un análisis de la viabilidad jurídica de implementar en Bucaramanga el mecanismo TIF seleccionado cuyo estudio detallado se encuentra en el capítulo cuatro del presente trabajo y se generan recomendaciones específicas para la implementación de las modalidades priorizadas teniendo en cuenta las condiciones

definidas por el marco legal e institucional de la ciudad de Bucaramanga en materia financiera, presupuestal y tributaria. Para tal efecto se partió del marco normativo colombiano aplicable y las distintas “tipologías” generales que ha adoptado el mecanismo TIF en los Estados Unidos.

De esta forma, en el presente trabajo en el tercer capítulo se exponen los principales factores diferenciadores de dicho análisis, indicando restricciones y posibilidades de cada tipología TIF e identificando cuáles de éstas serían viables jurídicamente para ser aplicadas en el municipio de Bucaramanga, determinando en cada caso sí; no afectan la capacidad de endeudamiento del municipio, permiten mayor autonomía al ente territorial en la estructuración e implementación de un proyecto determinado, y facilitan la reserva y separación de la fuente de ingresos.

La investigación concluye que para una ciudad como Bucaramanga la implementación de un Distrito TIF favorece el desarrollo urbanístico y económico del municipio, así como, el mecanismo TIF seleccionado no afecta el endeudamiento del municipio y da garantías de que una implementación piloto puede generar grandes beneficios para la economía de la región y abrir la puerta para que otro tipo de mecanismos sean implementados dentro del metropolitana.



## OBJETIVOS

### Objetivo General

Establecer el mecanismo TIF más eficiente para implementación del modelo de financiación urbanístico *Tax Increment Financing* (TIF) en la ciudad de Bucaramanga.

### Objetivos Específicos

1. Determinar el marco legal que debe tener modificaciones para la implementación de TIF en la ciudad de Bucaramanga.
2. Caracterizar el distrito TIF y un posible proyecto a desarrollar en la zona para la implementación de TIF en la ciudad de Bucaramanga.
3. Analizar los cuatro mecanismos TIF y seleccionar el más adecuado para implementar el distrito TIF en la ciudad de Bucaramanga.

## **CAPITULO I. ESTADO DEL ARTE**

El estado del arte de este trabajo de grado permite el estudio del conocimiento de varios autores dentro del tema específico a desarrollar. Se utiliza como herramienta para compilar y sistematizar información con el fin de hacer balances sobre las tendencias de investigación. El abordaje del estado de arte implica el desarrollo de una metodología de investigación que permite estructurar la investigación; de esta manera se observa que la circulación de la información genera una demanda de conocimiento y establece comparaciones con otros conocimientos paralelos a este, ofreciendo diferentes posibilidades de comprensión de la pregunta de investigación definida.

### **Estado Del Arte**

La financiación por Incremento de Impuestos o TIF (Tax Increment Finance) por sus siglas en inglés, es considerada un mecanismo indispensable de financiamiento para el desarrollo urbanístico en los Estados Unidos, porque su estructura encaja a la perfección con las políticas fiscales y administrativas de los diferentes estados de este país; siendo TIF considerado como un modelo de autofinanciación ya que permite pagar el desarrollo de proyectos de regeneración urbana y generar posteriormente un incremento en el pago de impuestos por la valorización del sector (Johson & Kriss, 2019).

El financiamiento de regeneración urbana a través de TIF data de 1952 siendo California la primera ciudad estadounidense en aplicar estos mecanismos en pro de la modernización de zonas con potencial de valorización. Posteriormente todos los estados a excepción de Arizona han implementados distritos TIF para mejorar su infraestructura urbana. En 2011 El estado de California interrumpió el uso de financiamiento TIF como consecuencia de múltiples demandas y divulgó la Proclamación de Emergencia Fiscal de California de 2010, poniendo así fin al desvío de los ingresos del impuesto a la propiedad del financiamiento público. Sin embargo, en 2015 la Ley de la Autoridad de Inversión y Revitalización Comunitaria de California se convirtió en ley, y creó las

Autoridades de Inversión y Revitalización Comunitaria (CRIA), financiadas por TIF. Los propósitos principales de las CRIA son el desarrollo o la garantía de viviendas asequibles para hogares de ingresos bajos y moderados de los cuales, un mínimo del 25 % de los fondos TIF deben colocarse en un fondo de viviendas asequibles, y la creación o mejora de infraestructura pública en áreas económicamente desfavorecidas según se define conforme a lo dispuesto en la ley.

Desde entonces, ciudades pequeñas hasta grandes ciudades en el mundo han implementado los distritos TIF generando aumento en el valor del sitio de la inversión pública y privada, logrando de esta manera un aumento en los ingresos fiscales.

TIF no es una exención de impuestos a la propiedad, pero representa una desviación del proceso presupuestal convencional. La mayoría de gastos gubernamentales pasan por una asignación anual y debe competir con otros gastos que en donde los mandatarios son quienes definen la prioridad de los proyectos. Dichos ingresos se asignan explícitamente, mientras que los ingresos distritales TIF son gastos tributarios, es decir, ingresos fiscales desviados antes de que lleguen a las cuentas de los territorios; que no requieren una apropiación explícita una vez que los funcionarios del gobierno inicien el distrito TIF. La justificación de este tratamiento específico de los fondos TIF, es que TIF es tanto un autofinanciamiento como un mecanismo compatible con incentivos para financiar el desarrollo económico. Al menos en principio, lo más importante y característica distintiva de TIF es que los ingresos utilizados para fondos para el desarrollo económico son generados por ese mismo desarrollo económico (Lincoln Institute Of Land Policy, 2018).

En términos generales, TIF se refiere a proyectar el incremento del sistema de impuestos de una propiedad, para financiar una infraestructura que regenere o renueve su aspecto y funcionalidad a la sociedad, de tal forma que “incremente los impuestos” alrededor del proyecto ejecutado; con un beneficio común: transformar las mejoras en ingresos adicionales, por impuestos que luego son utilizados para financiar esa misma infraestructura (Found, 2016), el autor considera que TIF es una excelente oportunidad

para mejorar escenarios deportivos y mejorar los sistemas de transporte de una ciudad argumentando que este es un método de financiamiento seguro e innovador para aquellas regiones en las que se planea cambiar el modelo de financiación de obras.



*Ilustración 1 Ilustración 1 Tiempo de vida de un Distrito TIF (Ministerio de Vivienda de Colombia, 2022)*

Teniendo en cuenta lo anterior, un proyecto urbanístico TIF parte de la decisión de una ciudad de potencializar una zona que se considere subutilizada y que por las condiciones del uso del suelo, puedan convertirse en un distritito dinámico de uso mixto con oficinas, parques, plazoletas comerciales y residencias; lo que genera el incremento de impuestos proyectado (Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2019), el autor define el TIF como: “crecimiento paga crecimiento” ilustrando el siguiente círculo de Financiación por TIF:



*Ilustración 2 Círculo Virtuoso de Financiación por TIF (Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2019)*

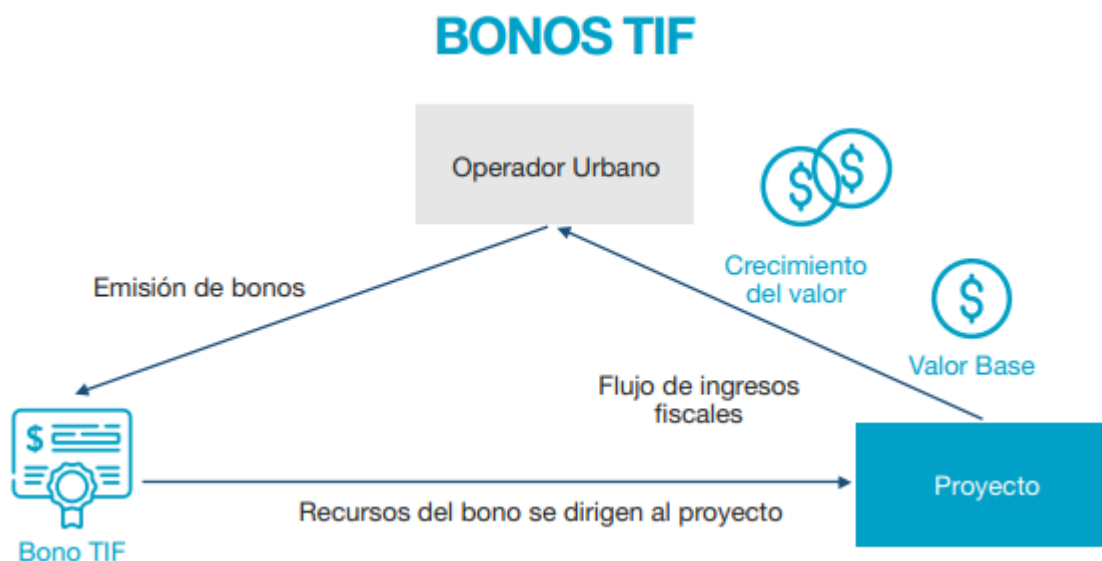
En comparación con otros métodos de financiación pública para promover el desarrollo económico, TIF tiene varias virtudes. Según (Lincoln Institute Of Land Policy, 2018) en primer lugar, el financiamiento TIF está diseñado para que, si se usa según lo previsto, los fondos de desarrollo económico no desplacen otros gastos públicos porque los ingresos generados por TIF no habrían estado disponible, si no fuera por ese TIF. Por el contrario, algunos programas gubernamentales diseñados para estimular el desarrollo económico requieren gastos iniciales y están expectantes a la generación de rendimientos, pero estos son inciertos. A diferencia de tales economías denominadas gastos de desarrollo, el diseño TIF permite gastos de los fondos públicos, pero solo de los mismos ingresos que son producto de incrementos en la base tributaria.

Sin embargo, (Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2019) hace claridad en que, para lograr esta dinámica, es necesario que se generen proyectos con estudios previos muy bien estructurados y con una delimitación de las zonas clara para lograr una correcta proyección urbanística.

## Los mecanismos TIF

Alrededor del concepto TIF también se han desarrollado cuatro mecanismos de financiación de los proyectos (Building a Better Working World, 2017) que consisten en:

**Bonos TIF:** Es el mecanismo más común, consiste en que la entidad pública emite bonos de colocación pública o privada sobre la base de las proyecciones realizadas en función del crecimiento del impuesto predial dentro el distrito TIF definido. Si la entidad pone como garantía de pago la obra a ejecutar es un bono TIF ‘sintético’, si no, es un bono TIF ‘normal’ asumiendo los tenedores el riesgo de repago de los bonos.



*Ilustración 3 Descripción Mecanismo Bonos TIF (Montaña y Consultores Asociados, 2023)*

**‘Pay-as you-go’ finance:** Los pagos al desarrollador privado se realizan anualmente a medida que la obra avanza y se empiezan a generar incrementos en los impuestos por las mejoras ejecutadas, esto se realiza en términos y condiciones pactadas desde la suscripción inicial del contrato. Los riesgos que asume la entidad pública son menos a comparación con el desarrollador privado que financia por adelantado el costo del proyecto y luego es reembolsado.

## 'PAY-AS-YOU-GO' FINANCE

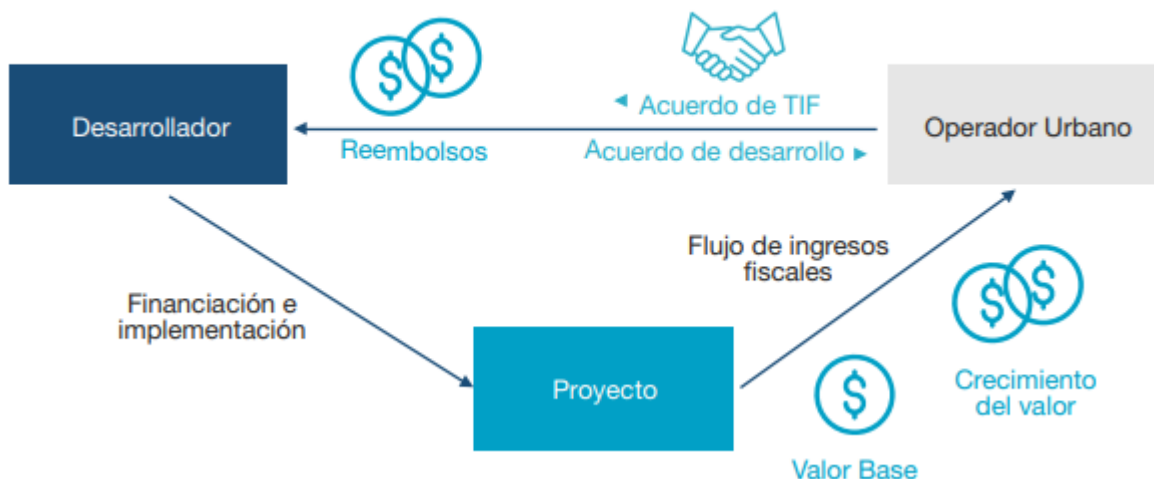


Ilustración 4 Mecanismo "Pay as you go" finance (Montaña y Consultores Asociados, 2023)

**Financiamiento por el desarrollador:** en esta alternativa el desarrollador privado financia el proyecto con deuda bancaria y la entidad pública le emite una garantía al banco, para asegurar que el desarrollador cumplirá con la obligación. Este mecanismo reduce el riesgo a la entidad pública y también puede reducir el costo y duración del proyecto.

## FINANCIAMIENTO POR EL DESARROLLADOR

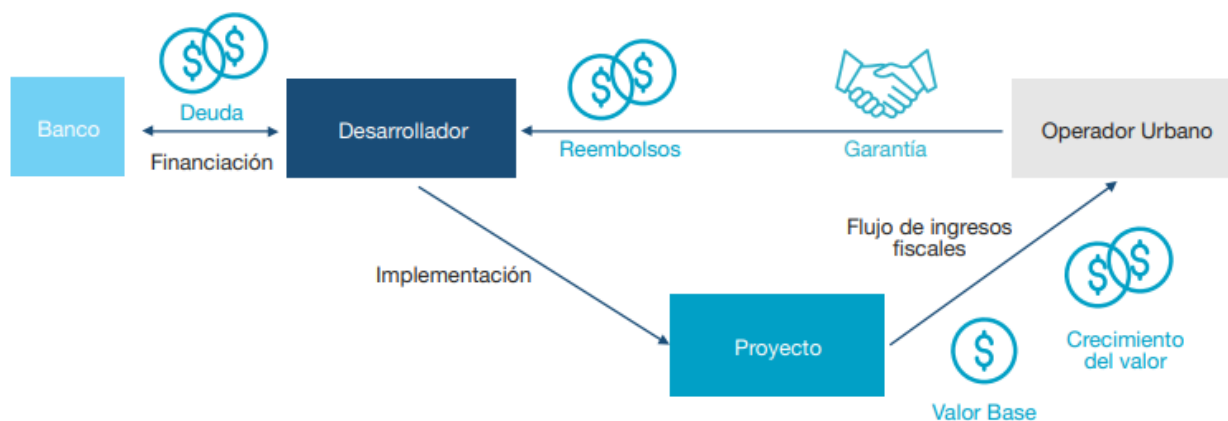
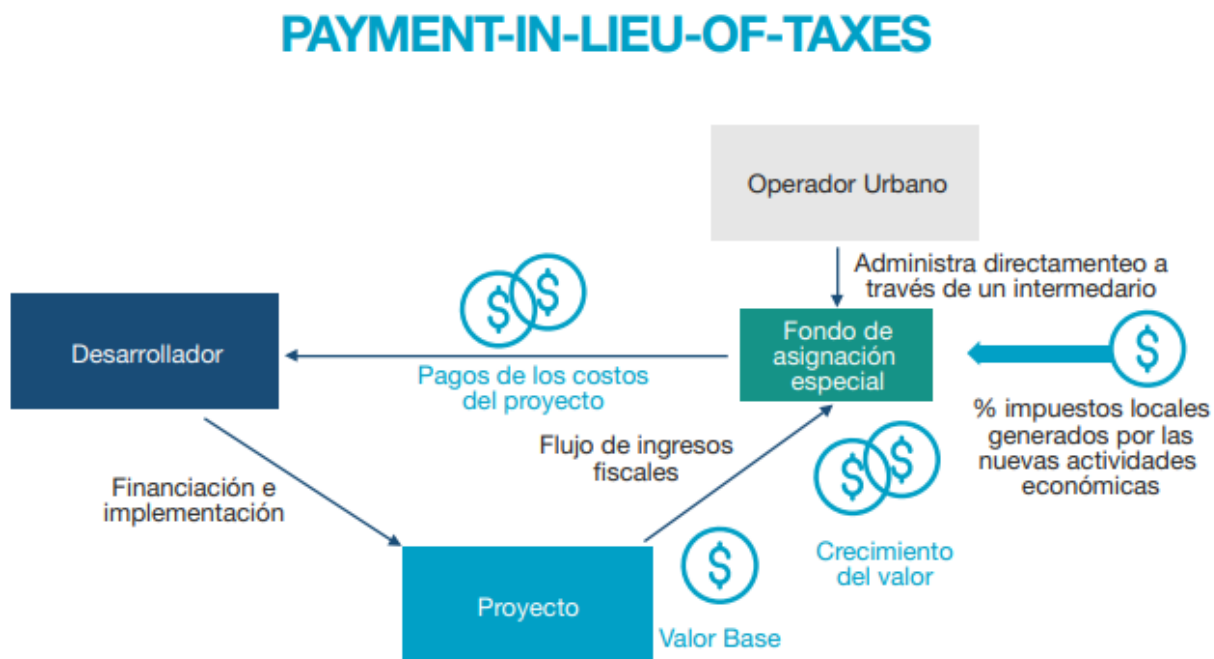


Ilustración 5 Mecanismo Financiamiento por el Desarrollador (Montaña y Consultores Asociados, 2023)

**Payment-in-lieu-of taxes:** Se crea un fondo en el que la entidad pública deposita todo lo ingresos recibidos por incremento de impuestos además de un porcentaje de los impuestos recibidos por las ganancias de nuevas actividades económicas, el dinero recaudado se utiliza para pagar el proyecto y los costos financieros causados por el financiamiento.



*Ilustración 6 Mecanismo Payment in lieu of taxes (Montaña y Consultores Asociados, 2023)*

La selección del mecanismo está ligada directamente a las condiciones que la entidad pública establezca para realizar la implementación de TIF.

Para minimizar los costos de financiación expuestos en cada uno de los mecanismos TIF, (Varli & Ovenc, 2020) desarrollaron en su investigación una variación al TIF tradicional, a la cual denominaron P-TIF que consiste en dar participación de ganancia en el contrato de ejecución del proyecto, a cambio de una disminución en los intereses que podría ser hasta la totalidad de estos por una participación de del 50%. Sin embargo, este modelo aún no ha sido implementado y no es posible verificar su efectividad.



También se han desarrollado investigaciones que permiten analizar los impactos TIF en un distrito, diferentes al esperado que es el incremento del impuesto, como es el caso de (Hicks, Faulk, & Devaraj, 2019) que en su investigación comparo el crecimiento económico de un distrito dentro y fuera del mismo con históricos de entre 2003 y 2012 en Indiana – USA, logrando establecer que este distrito TIF también tiene un impacto positivo fuera del distrito; sin embargo, las familias que se encontraban dentro de éste, tuvieron incremento en los ingresos familiares promedio y disminución en la tasa de desempleo.

Pero a medida que aumentan los distritos TIF en las ciudades, no se evidencian fluctuaciones en la economía significativas, lo que traduce que para generar el impacto socioeconómico esperado es necesario identificar las zonas que tienen el potencial de valorización que ya se había mencionado con anterioridad y no generalizar este mecanismo de financiación para toda el área urbana.

Desde sus inicios en California en 1950, gran parte de los Estados Unidos han adoptado este mecanismo, sin embargo, también hay fuertes contradicciones al modelo de financiación de desarrollo urbanístico TIF:

- ✓ A medida que aumenta la inversión en un área, conllevaría a que aumenten los valores inmobiliarios y que se produzca el fenómeno de la gentrificación.
- ✓ Aunque generalmente se venden a las legislaturas como una herramienta para reconstruir áreas deterioradas , algunos distritos se trazan donde el desarrollo ocurriría de todos modos, como áreas ideales de desarrollo en los límites de las ciudades.
- ✓ Captar el incremento total de impuestos y dirigirlo a reembolsar los bonos de desarrollo ignora el hecho de que el aumento incremental en el valor de la propiedad probablemente requiera un aumento en la provisión de servicios públicos, que ahora tendrán que ser financiados de otra parte del presupuesto estatal porque generalmente no tienen en cuenta la provisión de nuevas redes de

servicios públicos o la necesidad de nuevos colegios y seguridad pública.

El Instrumentos de financiamiento a través de la captura del valor del suelo (Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2019) expone unos desafíos para lograr una correcta implementación del modelo en Colombia donde destacan que no puede ser implementado en todas las ciudades, requiere un sistema inmobiliario robusto, un catastro y sistema de recolección de impuestos fuerte y se puede tornar vulnerable ante una crisis económica ya que los dueños de los predios dejarían eventualmente de pagar sus impuestos.

Los autores consultados se resumen en la tabla 1:

<b>Año</b>	<b>Autor (es)</b>	<b>Titulo</b>
2016	Baldwin, A	Tax Increment Financing: incentivising real estate development through the public sector
2016	Found, A	Tapping the Land: Tax Increment Financing of Infrastructure. C.D. Howe Institute ebrief 232
2019	Hicks, M., Faulk, D., & Devaraj, S.	Tax increment financing: Capturing or creating. Growth and Change
2019	Johson, C., & Kriss, K. (2019).	Tax Increment Financing and Economic Development.
2020	Varli, Y., & Ovenc, G. (2020).	A benchmark modelling for. International Journal of Islamic Finance
2022	Malhotra, A., Mishra, A., Vyas, I. (2022)	Financing urban infrastructure in India through tax increment financing instruments: A case for smart cities mission
2022	Czurylo, T. (2022)	The effect of tax increment financing

		districts on job creation in Chicago
2023	Kim, G. (2023).	The Effects of Place-Based Policy: Evidence from Tax Increment Financing. University of Illinois at Chicago.

*Tabla 2 Artículos e investigaciones de TIF – Fuente: Elaboración propia*

La designación de TIF en los distritos de diferentes ciudades tienen adicionalmente un efecto a largo plazo que (Czurylo, 2022) determina en su artículo, en el que concluye que el aumento del empleo en la zona TIF aproximadamente en un 15.2%. lo que sugiere que TIF puede estimular el crecimiento de los índices de empleabilidad de un área específica, sin embargo, por el tipo de proyectos que se desarrollan no garantizan que esos empleos generados favorezcan a la comunidad del área de influencia.

Finalmente, cabe destacar de (Baldwin, 2016) destaca en su artículo que pese a las diferencias entre los pro y los contra en la implementación de TIF, son más los casos de éxito que resaltan la efectividad del modelo y que a su vez su acogida depende de un proceso previo muy bien ejecutado para lograr la recuperación y regeneración de zonas que proporcionen a las ciudades un desarrollo urbanístico contemporáneo y sin generar endeudamiento en las entidades públicas.

En Colombia, su implementación fue aprobada bajo la ley 1995 de 2019 en el artículo 278 como un instrumento para la financiación de la renovación urbana y sólo para “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” (Universidad Nacional de Colombia, 2019).

Sin embargo, actualmente el marco normativo aplicable para TIF en Colombia según (Ministerio de Vivienda de Colombia, 2022) es el siguiente:

- ✓ Ley 1617 de 2013 (Art. 2)
- ✓ Ley 1955 de 2019 (Art. 278) – Plan Nacional de Desarrollo
- ✓ Decreto 1382 de 2020

En esta normatividad se definen las siguientes condiciones como Sujeto a la validación de requisitos habilitantes para la implementación TIF en Colombia:

- ✓ Ser un municipio de categorías especial 1, y 2.
- ✓ Desarrollar su propio catastro directamente o a través de esquemas asociativos territoriales.
- ✓ Tener un índice de eficiencia en el recaudo promedio del IPU no menor al 60%.

Una vez se validen el cumplimiento de los anteriores requisitos se deberá:

- ✓ Demostrar insuficiencia de los demás instrumentos de financiación urbana de captura de valor.
- ✓ Certificar la necesidad en la utilización del instrumento ante el Concejo Municipal o Distrital.
- ✓ Validar que la infraestructura urbana pública a financiar esté definida dentro de los proyectos estratégicos de renovación urbana de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Como un primer acercamiento a la implementación de TIF en Colombia, se realizó una consultoría pagada por el Banco Mundial en la ciudad de Medellín, en la que se analizó el marco constitucional y legal para generar las condiciones jurídicas y normativas que posibiliten la implementación de TIF y su aplicación específica para el proyecto Distrito de Innovación; partiendo de la experiencia estadounidense para determinar las restricciones y oportunidades existentes.

Dicha asesoría mostró como resultado la necesidad de fortalecer jurídicamente la implementación del TIF, pero también determinó la viabilidad de implementación del distrito TIF propuesto para la ciudad de Medellín, dando al gobierno nacional un indicio de los buenos resultados que se podrían generar en el territorio nacional al adoptar esta modalidad de financiamiento urbanístico.

El municipio de Bucaramanga es la capital del departamento de Santander, su área metropolitana está compuesta por Floridablanca, Girón y Piedecuesta (Alcaldía de Bucaramanga, 2020) y pertenece al grupo de ciudades con categoría 1 (Contaduría General de la Nación, 2023); lo que le abre las puertas a la implementación de TIF según la normatividad nacional.

El indicador de endeudamiento de Bucaramanga está clasificado por Fitch Ratings quienes colocaron en Observación Negativa la calificación nacional de largo plazo de 'AAA(col)' del municipio de Bucaramanga. Al mismo tiempo afirmaron la calificación nacional de corto plazo en 'F1+(col)' (Fitch Ratings, 2023); lo que se traduce en que el municipio cuenta con la capacidad para garantizar el pago de su deuda a través de la pignoración de impuestos, recursos de valorización y del Sistema General de Participaciones; lo que fortalece la capacidad financiera de este municipio, mostrando el indicador de la capacidad de endeudamiento como un indicador de solvencia y liquidez, con una capacidad de endeudamiento sostenible (Alcaldía de Bucaramanga, 2018).

Este enfoque de financiamiento potencializaría los indicadores económicos de Bucaramanga ya que posibilita el desarrollo de nuevos proyectos a una escala de mega obras o grandes proyectos, que se espera a su finalización generen un aumento significativo en el valor de los bienes raíces circundantes de modo que los ingresos fiscales incrementales resultantes generados por nuevos proyectos puedan sustentar y sostener la emisión de bonos TIF que pueden ser utilizados en Bucaramanga para adquisición de tierras, mejoras de alcantarillado, renovación ambiental, construcción de parques, construcción de carreteras, entre otros (Fedesarrollo, 2018).

Para lograr esto, es necesario realizar una revisión legislativa de la ciudad, identificaciones adecuadas de posibles distritos TIF y análisis de los mecanismos disponibles por TIF considerando las diferentes características económicas de la región para de esta manera lograr una implementación adecuada de esta modalidad de financiamiento urbanístico para el crecimiento y desarrollo de Bucaramanga.

La literatura académica sobre el tema proporciona variedad de opciones y ejemplos asociados con casos de éxito y fracaso que deberían ser tenidos en cuenta para lograr altos niveles de eficacia en la implementación del modelo TIF en un país como Colombia, ya que como se puede observar este en el proceso de adaptar el modelo en su estructura de financiamiento de obras.

## **Metodología**

La presente investigación parte como un estudio de caso para el desarrollo de una propuesta de implementación de un distrito TIF en la ciudad de Bucaramanga, en busca de cumplir con el desarrollo de políticas urbanas, conservación del patrimonio local, restauración de áreas deterioradas con alto potencial y la expansión sostenible de la ciudad. Este proyecto consiste en la definición de un distrito TIF e identificación del mecanismo TIF más adecuado para la implementación de este modelo de financiamiento para el desarrollo urbanístico. La ciudad de Bucaramanga ubicada en la zona norte de Colombia está catalogada como un municipio de categoría especial, lo que le da viabilidad a la implementación del modelo TIF en su territorio.

### **Tipo de Investigación**

Esta investigación se establece a partir de un estudio de caso. Según Hernández, Fernández y Baptista (2014), un estudio de caso se considera como apropiación metodológica que promueve una visión integral del contexto y de las empresas. el estudio de caso permite una relación entre la teoría y la realidad, con el fin de comprender mejor

los problemas futuros.

El estudio de caso permite una actualización teórica y metodológica a la situación que se ha planteado. Esta consideración es relevante para el presente proyecto de investigación, ya que en Colombia este modelo de financiamiento para el desarrollo urbanístico tan solo se ha desarrollado con proyectos piloto en 3 ciudades del país y en Bucaramanga no se han explorado aun alternativas para la implementación del modelo. Esta situación obliga a pensar en mejores estrategias de administración pública para el desarrollo urbanístico. A partir de esto se pueden generar recomendaciones para el sector público y privado, teniendo como base fundamental los resultados obtenidos dentro del objeto de estudio.

Es necesario considerar que en este proyecto se utilizarán diferentes herramientas para el análisis de la información obtenida y generada durante el estudio de los factores jurídicos, económicos, sociales y urbanísticos de los posibles distritos TIF en la ciudad. Se deberá desarrollar un trabajo organizado de obtención de información que permita documentar el presente trabajo y a su vez generar resultados aterrizados a la realidad.

#### Recolección de datos

Son los medios de los cuales proviene la información, que cumple con las necesidades de desarrollo de conocimiento de la investigación, que será utilizado para lograr los objetivos esperados en el desarrollo del trabajo de investigación. De acuerdo a su origen se clasifican en:

- Fuentes primarias
- Fuentes secundarias

Las fuentes primarias son en las que los datos proceden directamente de la población o un muestreo de la misma, mientras que las fuentes secundarias son aquellas que parten de datos pre-elaborados, como pueden ser datos obtenidos de anuarios estadísticos, de Internet, de medios de comunicación.

Según (Torres & Paz, 2022) las Fuentes primarias pueden subdividirse en:

- Observación directa.
- Observación indirecta.

La observación directa es cuando el investigador toma directamente los datos de la población, sin necesidad de cuestionarios, entrevistadores. La observación es indirecta cuando los datos no son obtenidos directamente por el investigador, ya que precisa de un cuestionario, entrevistador u otros medios para obtener los datos del estudio.

Para el desarrollo de esta investigación se plantean como estrategias de recolección de datos la entrevista y la gestión documental.

#### Gestión documental

A partir del proceso de gestión documental se procura tener acceso a información que no puede ser recopilada a partir de la observación. Para el desarrollo de este trabajo es indispensable obtener información de diferentes fuentes y autores; siendo relevante otros casos de estudio asociados a la implementación de TIF, bibliografía teórica de TIF y revistas, folletos, boletines o documentos e información proveniente de entes públicos o sectores privados que permitan la recolección de datos de interés; de tal forma que se estructuran alternativas de intervención coherentes con la realidad y el potencial del sector, definiendo modelos urbanísticos y de gestión.

Por esta razón se realizará análisis documental y análisis de la información ya que el primero permite identificar y relacionar aquellos autores que agregan valor a la base teórica del documento y el segundo la captación, evaluación y síntesis de la información suministrada en las diferentes fuentes para la toma de decisiones a lo largo de la investigación y definición de cómo se quieren enfocar los resultados (Dulzaides Iglesias & Molina Gómez, 2004).



## Entrevista

Es importante conocer las apreciaciones, posturas y contribuciones de diferentes involucrados para lograr una estructura documental más aterrizada a la realidad y generar un proyecto con impacto y viable en su implementación.

Por lo anterior, se plantea realizar entrevistas con personal la alcaldía, cámara de comercio, empresas privadas, entidades financieras y todo aquel que durante el desarrollo sea requerido para la obtención de los resultados esperados en este trabajo. La entrevista es una técnica narrativa que permite ingresar en las posturas fundamentales de los sujetos, develando sus concepciones sobre el mundo, y su labor dentro de un proyecto específico (Vasilachis et al., 2109).

Para lograr esto, se propone realizar una entrevista semi-estructurada, evaluando componentes claves de la investigación, y promoviendo un diálogo más abierto y fluido para favorecer una relación de confianza entre el entrevistado y el entrevistador (Vasilachis et al., 2019; Hernández et al., 2014). Estas entrevistas serán grabadas y transcritas para anexar al documento final.

## Metodología para el cumplimiento de objetivos

Con el fin de estructurar una propuesta urbanística coherente con la situación actual y potencial del sector, y para facilitar la formulación de las líneas de actuación, a continuación, se presentan algunos de los aspectos relevantes que serán analizados:

- Análisis del aspecto jurídico y legislativo en Bucaramanga: permite identificar el comportamiento legislativo de la ciudad para ser tenido en cuenta en la toma de decisiones
- Delimitación del área de planificación: es fundamental para aplicación de los distritos TIF y debe estar alineada con los modelos de desarrollo

urbanístico para la ciudad.

- Caracterización de la estructura urbana actual: identifica las preferencias urbanísticas de los pobladores.
- Análisis de potenciales, conflictos y diagrama causal: permite analizar las variables internas y externas que afectan la implementación de los distritos TIF.
- Condicionantes: aspectos especiales que facilitarían o entorpecerían la puesta en marcha de un distrito TIF en la ciudad.
- Análisis de los mecanismos TIF de acuerdo con la realidad de la ciudad: identificación del Distrito con mayor conveniencia de acuerdos a los análisis anteriores.

## CAPÍTULO II. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

En este capítulo se determina la problemática que enmarca el tema de investigación en Colombia y en Bucaramanga como ciudad objeto de estudio; y se analiza las experiencias de implementación de distritos TIF en otros países.

### Descripción De La Problemática

En Colombia la fuente de recursos de los entes territoriales fue modificada bajo la constitución de 1991, bajo la cual se limitó el alcance de las funciones económicas del Estado, generando un sector público más robusto, descentralizando y dando autonomía a las alcaldías y gobernaciones; incrementando transferencias territoriales que pasaron de representar 1,0% del PIB en 1990 a 5,0% del PIB en 2017 (Cámara de Comercio de Cali, 2017).

El recaudo tributario de los municipios en Colombia, han tenido un comportamiento estable en los últimos 20 años, con una tasa un crecimiento aproximado del 6.4% anual (Cámara de Comercio de Cali, 2017), sin embargo, la mayor parte de estos corresponde a las transferencias territoriales y en segundo lugar los recaudos tributarios ver ilustración 7.

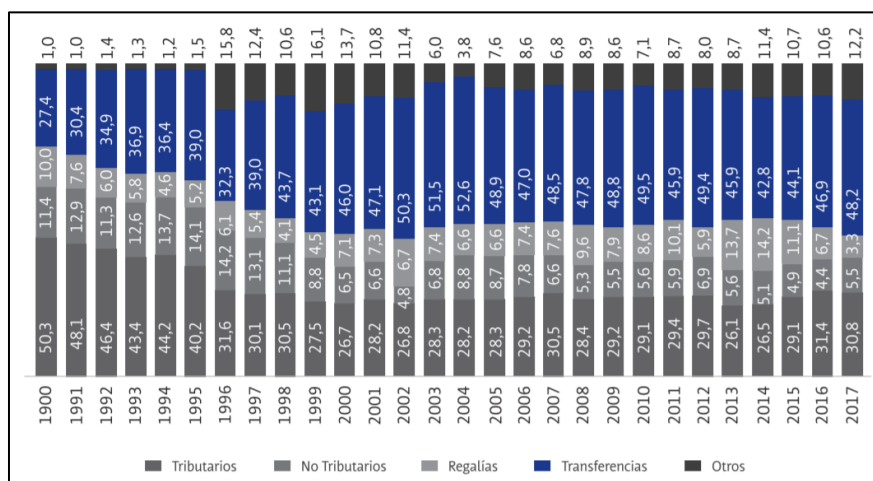
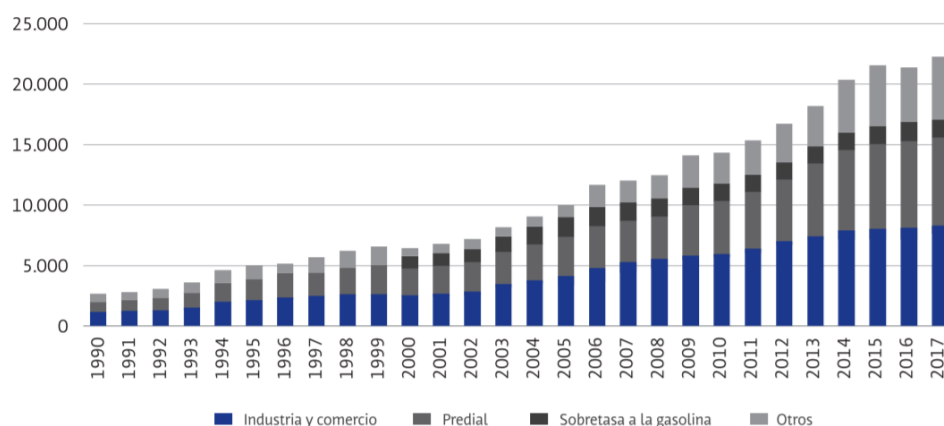


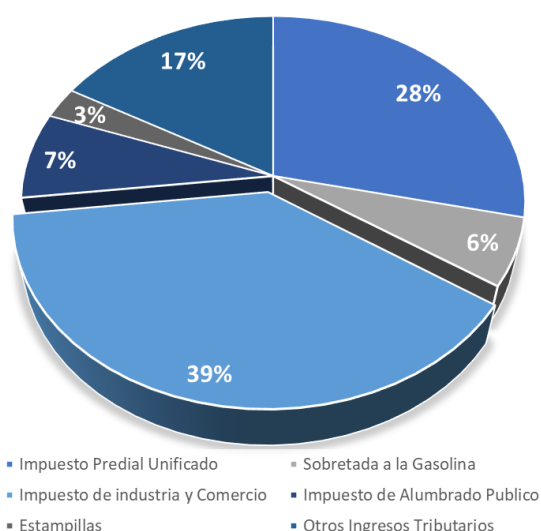
Ilustración 7 Composición (%) de los ingresos de los entes territoriales en Colombia 1990 Fuente (Cámara de Comercio de Cali, 2017)

En los municipios aumentaron los recaudos debido a nuevos tributos como la sobretasa a la gasolina desde el año 2000 y medidas como las actualizaciones catastrales, los auto-avalúos y la ampliación del censo predial. Por lo que la composición de del recaudo tributario en Colombia tiene la composición que muestra la ilustración 8.



*Ilustración 8 Ingresos tributarios (\$ miles de millones de 2017) de las ciudades de Colombia 1990-2017 - Fuente (Cámara de Comercio de Cali, 2017)*

En Bucaramanga, la composición de los ingresos tributarios es similar a la que se presenta a nivel nacional, sin embargo, por los ítems más relevantes de su economía se clasifican como lo muestra la ilustración 9.



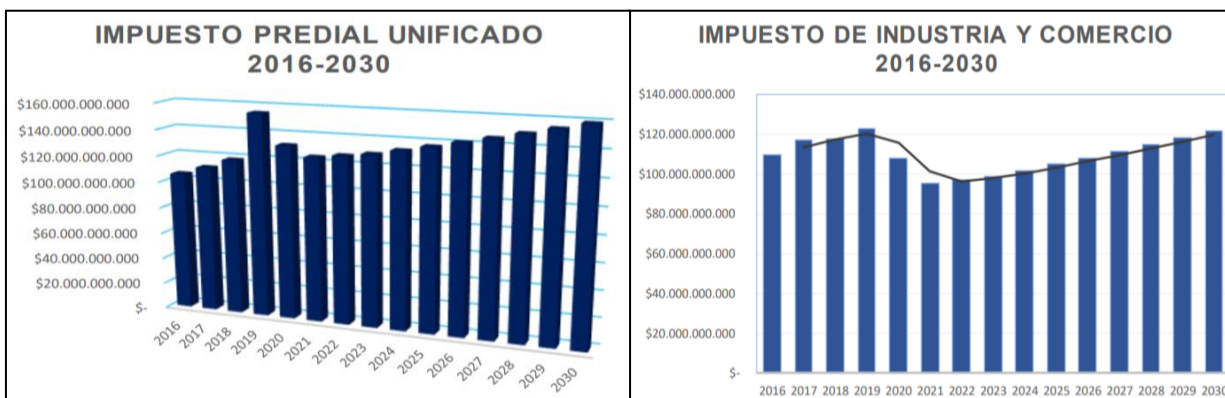
*Ilustración 9 Gráfico 1 Composición tributaria de Bucaramanga – Fuente: elaboración propia; Datos tomados de (Alcaldía de Bucaramanga, 2022)*

Los ingresos tributarios son los utilizados por los municipios para el desarrollo de proyectos de crecimiento y mejoramiento urbanístico; En Bucaramanga, el 67% de los ingresos son generados por el cobro del Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio (Alcaldía de Bucaramanga, 2022). Sin embargo, estos recaudos se ven afectados por tres factores:

- la desactualización catastral: tan solo el 40% de la ciudad tuvo actualización catastral en 2019, el 60% restante se le realiza el cobro con base a la realizada en 2013 (Alcaldía de Bucaramanga, 2019);
- Para el impuesto de Industria y comercio, las tarifas tienen aplicación conforme las estipuladas en el estatuto tributario de 2019, razón por la cual las tarifas de Bucaramanga son las más bajas del área metropolitana y no atienden a la realidad económica de la ciudad;
- La desactualización de los instrumentos técnicos de financiación del municipio.

La desactualización catastral de la ciudad de Bucaramanga se enmarca en que aunque en 2019 y 2020 se implementaron las actualizaciones catastrales mediante las resoluciones 68-000-52-2018 y 68-000-62-2019, la aplicación de estas resultaron suspendidas por medidas cautelares que fueron en los dos casos falladas a favor del municipio de Bucaramanga para poder proceder a su efectiva implementación en el 2024. Estas afectaciones en el tiempo han implicado que los datos que finalmente serán aplicados en el 2024 obedezcan a información territorial del 2018 y 2019 y los valores catastrales de los inmuebles no superen el 60% del valor comercial de los mismos (Vlex, 2019).

Esto conlleva a que los ingresos corrientes del municipio sean insuficientes para la financiación de los proyectos de mejoramiento urbanístico necesarios para suplir las necesidades de la población; lo que conlleva a que el crecimiento de la ciudad no sea exponencial sino lineal, debido a que el recaudo de los impuestos con los que se financian las obras tiene un comportamiento similar como se muestra en la ilustración 10:



*Ilustración 10 Comportamiento de ingresos por Impuesto Predial Unificado e Industria y Comercio 2016-2019 - Proyección 2020-2030 – Fuente (Alcaldía de Bucaramanga, 2020)*

Atendiendo esta problemática de crecimiento y desarrollo urbanístico, varios países han utilizado la herramienta económica TIF para estimular el desarrollo inmobiliario y promover la actividad económica y social de una región, desencadenando un proceso de renovación urbana en el que las empresas, propietarios de inmuebles y visitantes atraen nuevas entradas económicas a la ciudad, que a su vez atraen más interés y desarrollo en infraestructura, tecnología y turismo en la región (Baldwin, 2016).

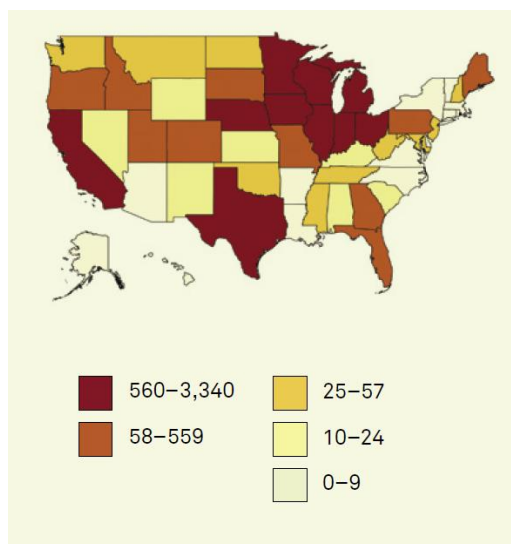
TIF es considerado un instrumento de financiación de grandes proyectos urbanos, el cual promueve el respaldo de rentas futuras por medio del cobro de impuestos, logrando que se financien de manera anticipada obras de infraestructura y bienes públicos que se requieran en un área determinada, con el objeto de mejorar la zona de intervención y generar la revitalización urbanística (Legis Ámbito Jurídico, 2019).

Este modelo de financiación de desarrollo urbano no reemplaza los instrumentos de financiamiento actuales, sino que promueve el desarrollo urbano, organizado y coherente inspirado en el modelo TIF norteamericano, que, al no tener ninguna implementación en Colombia, requiere de una carta de navegación que permita una correcta implementación y utilización de los recursos generados bajo este concepto en la ciudad de Bucaramanga.

## Mecanismo TIF En Otros Países

El concepto de TIF (Financiamiento por Impuestos Futuros) surgió en Estados Unidos luego de la postguerra y fue implementado por primera vez en California en 1952 (Luque, Ikromov, & Noseworthy, 2019) , atendiendo la necesidad de renovación urbana y tuvo gran auge entre los 80's y 90's, extendiéndose por varios estados norteamericanos (Banco Mundial, 2017). En varios estudios analizados en Estados Unidos se encontró que las propiedades ubicadas en las áreas denominadas como Distrito TIF tuvieron una mayor valorización y las ciudades que adoptaron este modelo de crecimiento urbanístico tuvieron mayor crecimiento económico con respecto a las que no implementaron este concepto (Hicks, Faulk, & Devaraj, 2019).

TIF ha sido implementado desigualmente en diferentes Estados de USA, esto se atribuye a las lecciones aprendidas por Estados vecinos, provocando que cada Estado busque un modelo de implementación que contribuya con el desarrollo de su economía y mejoramiento urbanístico. Sin embargo, vale aclarar que actualmente existen Estados como Arizona que no ha habilitado ningún distrito TIF y que en otros Estados como Georgia le llaman al modelo “Distrito de asignación de impuestos”. A continuación, en la ilustración 11 podemos visualizar como se encuentran distribuidos los distritos TIF en USA (Merriman, 2021):



*Ilustración 11 Estimación de Distritos TIF en Estados Unidos (Merriman, 2021)*

Es importante resaltar, que cada gobierno puede realizar los ajustes que considere necesarios al modelo siempre y cuando cumpla con la normatividad de cada país para invertir en infraestructura pública y otro tipo de mejoras por adelantado. Los gobiernos pueden capturar el aumento futuro anticipado de los ingresos fiscales que generarán los proyectos, teniendo en cuenta que el enfoque de este modelo de financiamiento se logra cuando los gobiernos plantean un nuevo modelo de desarrollo a gran escala y esperan como resultado de su implementación un aumento suficiente en el valor de la propiedad circundante (Amirtahmasebies, Orloff, & Wahbaes, 2021).

Los bonos TIF han sido utilizados en diferentes países para adquisición de terrenos, mejoras de alcantarillado, remediación ambiental, construcción de parques y carreteras entre otros. A continuación, se presentará un análisis de la implementación del modelo TIF en diferentes países:



CIUDAD	ALCANCE	PLANIFICACIÓN	FINANCIACIÓN	IMPLEMENTACIÓN	RESULTADOS Y LECCIONES
<b>Ahmedabad</b>	<p>Inicia en 1991 luego de la liberación económica de la India. Uno de los políticos locales, promueve que la Corporación Municipal de Ahmedabad (AMC) emprenda una ambiciosa revitalización de la ribera. La remodelación de <i>CG Road</i> en Ahmedabad acababa de completarse</p>	<p>El proyecto se ideó como un proyecto de mejora ambiental multidimensional, mejoramiento social y rejuvenecimiento urbano. Durante la fase de planificación, se necesitaba acordar una estrategia para la implementación. Había tres opciones generales: (i) creación de capacidad interna; (ii) asociación con una empresa privada de desarrollo inmobiliario; o (iii) contratar consultores</p>	<p>La propuesta inicial era financiar gran parte del proyecto subastando una parte de tierra recuperada frente al río, sin embargo, el proyecto de reurbanización se financió a través de préstamos con una gran agencia de financiamiento de</p>	<p>La implementación se realizó en 4 etapas:  <i>Etapa 1 - Sentar las bases (1999-2003)</i>  <i>Etapa 2 - Lanzamiento (2003)</i>  <i>Etapa 3 - Proyectos piloto e infraestructura clave (2004 - 2010)</i>  <i>Etapa 4 - Finalización y uso significativos (2011 - presente)</i></p>	<p>A junio de 2014 se había concluido el 85% del proyecto, la contratación con la empresa de gestión del desarrollo del proyecto está por concluir y se está negociando si la administración de las obras queda a cargo del Consejo de Administración Municipal. Las lecciones aprendidas son:  <i>Existencia de un Consejo fuerte,</i></p>

	<p>como un proyecto autofinanciado y proporcionó muchas lecciones para el Proyecto de desarrollo de la ribera del río Sabarmati.</p>	<p>del sector privado para supervisar los servicios de gestión del desarrollo. La Junta decidió subcontratar los servicios de gestión del desarrollo para aprovechar y tomar decisiones rápidas y no tener que asociarse con personal del sector público o privado.</p>	<p>infraestructura a nivel nacional y entidades financieras comerciales.</p>		<p><i>diverso y bipartidista de Administración; La importancia de presentar el proyecto como un proyecto de mejora cívica más que como un proyecto político partidista; La decisión de tomar apoyo gerencial externo junto con otros insumos técnicos y profesionales; La importancia de un equipo de recursos de la ciudad experimentado y capaz.</i></p>
--	--	---	--	--	--

CIUDAD	ALCANCE	PLANIFICACIÓN	FINANCIACIÓN	IMPLEMENTACIÓN	RESULTADOS Y LECCIONES
<b>Buenos Aires</b>	El proyecto de regeneración de Puerto Madero fue más allá de la transformación de la antigua zona industrial del puerto. Desde la conceptualización del proyecto, el objetivo de los líderes políticos y urbanistas fue la revitalización de la zona sur de Buenos Aires, que incluye el distrito administrativo	El decreto presidencial se notificó en 1989, sin embargo, sólo hasta 1992 se conoció el Plan Maestro del Proyecto y para esto se abrió convocatoria, donde finalmente se decidió que los tres mejores postulantes se unieran y presentara un solo documento, alineado a la normatividad de la época y a las condiciones del terreno.	El proyecto fue autofinanciado con el producto de la venta de terrenos por una corporación que obtuvo la propiedad de los terrenos del puerto a través de un decreto gubernamental. Según el Plan Maestro, había 60 hectáreas de terreno disponibles para la venta. Durante	La implementación se realizó en 5 etapas: <i>Primera Etapa: Lanzamiento y anclaje del proyecto (1989-1993)</i> <i>Segunda etapa: Consolidación del lado oeste y primera venta del lado este (1993-1997)</i> <i>Tercera Etapa: Consolidación del lado este (1997-2012). Como parte de la Tercera Etapa, se lanzó públicamente el</i>	Para 2010, se habían construido un total de 2,25 millones de metros cuadrados de espacio en Puerto Madero, entre 2005 y 2013 el valor del metro cuadrado se duplicó. Las lecciones aprendidas son: <i>Implementación rápida; Instrumentos de desarrollo sencillos; Hábil incorporación</i>

	<p>nacional (Casa Rosada) y algunos de los barrios más antiguos de la ciudad.</p>		<p>la vida del proyecto, la corporación registró ventas por US \$ 300 millones. Las mayores ventas se registraron en la parte final del proyecto</p>	<p><i>programa de grandes inversiones en infraestructura</i></p> <p>El mantenimiento quedó a cargo de la corporación encargada de la venta de los terrenos.</p>	<p><i>de décadas de planificación urbana en un Plan Director único y duradero;</i></p> <p><i>La zonificación flexible permitió desarrollos de uso mixto (residencial, oficinas minoristas, usos recreativos) y densidades medias a altas;</i></p> <p><i>La falta de financiamiento público dio credibilidad a la corporación con el sector privado y redujo el escrutinio y la presentación de informes</i></p>
--	---	--	--	---	---

					<i>continuos; Un enfoque flexible para negociar con los inversionistas, especialmente durante las recesiones económicas.</i>
<b>CIUDAD</b>	<b>ALCANCE</b>	<b>PLANIFICACIÓN</b>	<b>FINANCIACIÓN</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN</b>	<b>RESULTADOS Y LECCIONES</b>
<b>Santiago</b>	El objetivo del Programa de Repoblación de Santiago era atraer 100.000 nuevos residentes en el distrito en el transcurso de 15 años. La	Se creó una corporación pública y se buscaron inversionistas privados, adicionalmente se centró el desarrollo de las siguientes tareas: Identificación de terrenos disponibles	El 72% de los recursos los suministro el Municipio de Santiago y resto proviene de arrendamiento de bienes inmobiliarios. Los	La implementación se realizó en 4 etapas: <i>Inicio (1990-1995)</i> <i>Consolidación (1996-2002)</i> <i>Expansión (2003 - 2010)</i> <i>Redefinición (2010 - presente)</i>	Entre 2002 y 2012 la población en el distrito aumento en un 55.1% y los ingresos municipales aumentaron 55.2%. sin embargo, la flexibilidad de las

	<p>municipalidad se enfocó en: atraer inversión privada de vivienda; mejorar el entorno físico deteriorado con inversión pública; y cambiar la percepción popular negativa del Santiago Distrito Municipal (SMD).</p>	<p>para reurbanización; Redefinición del subsidio nacional de vivienda para adecuarlo a las necesidades de Santiago; Demostrar la existencia de una gran demanda de vivienda en el distrito; Colaboración con promotores privados a través de los Acuerdos de Repoblación.</p>	<p>inversionistas se interesaron en el proyecto después de la construcción del proyecto piloto. Identificando tres ventajas: <i>Los proyectos piloto demostraron que había una gran demanda de vivienda; el nuevo subsidio cubrió una parte significativa del valor de la vivienda; el plan maestro permitió una</i></p>	<p>leyes hizo que el área careciera de estética por lo que es criticado en parte el proyecto. Las lecciones aprendidas son: <i>Mantener un liderazgo municipal proactivo; Crear arreglos institucionales para apoyar la cooperación y las alianzas públicas y privadas; Ajustar los incentivos y las regulaciones para que los desarrolladores privados</i></p>
--	---	--	--	---

			<i>mayor flexibilidad y altas relaciones de área de piso.</i>		<i>respondan a los cambios en la dinámica del mercado; Participación comunitaria continua; Enfoque holístico de colaboración y renovación por parte de todas las partes interesadas.</i>
<b>CIUDAD</b>	<b>ALCANCE</b>	<b>PLANIFICACIÓN</b>	<b>FINANCIACIÓN</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN</b>	<b>RESULTADOS Y LECCIONES</b>
	En 1992, el Gobierno Municipal de Shanghai inició el Programa 365, que tenía como objetivo	El plan maestro de renovación se terminó en 1996 siendo aprobado por el gobierno en 1997. Este plan contemplo una remodelación que	El proyecto recibió financiación pública por parte de los gobiernos municipales y distritales	El plan inicial indicaba el desarrollo de la propiedad residencial y complejos de oficinas, sin	La remodelación del área de Xintiandi generó importantes beneficios socioeconómicos, políticos y

<b>Shanghai</b>	reconstruir 365 hectáreas de viviendas en ruinas y chabolas. Como parte de la iniciativa de regeneración del gobierno, además se buscó una empresa privada para idea desarrollar un plan de reurbanización para el vecindario de Taipingqiao; se otorgó una deducción de tarifas y una reducción del proceso de	tendría lugar en los próximos 15 años y dejando abierto la actualización del plan maestro para continuar con el proceso.	dejando el mantenimiento de las áreas a la empresa privada con la que se había realizado el estudio y viabilidad del proyecto.	embargo, la crisis económica obligó al a empresa a llevar a cabo primero la prevención histórica valorizando el Distrito, paralelamente el gobierno inicio la construcción del Parque Taipingqiao para para mitigar los riesgos del mercado y mejorar la reputación del proyecto.	culturales. Los beneficios públicos del proyecto incluyen la construcción del Parque y Lago Taipingqiao cumpliendo los objetivos de internacionalizar la ciudad, sin embargo, para los residentes locales no representaron estas obras mejoras en sus niveles de vida. Las lecciones aprendidas son: <i>Un borrador inicial de plan maestro o marco de diseño</i>
-----------------	---	--	--	---	--



	<p>aprobación. Este proceso condujo a la remodelación de Xintiandi.</p>				<p><i>urbano puede proporcionar una herramienta de discusión adecuada para que el desarrollador; a implementación continua del plan; Incluir la remodelación de un área especial dentro de un área más grande; El patrimonio cultural debe ser considerado un bien; La coherencia en las ideas y prioridades del gobierno.</i></p>
--	---	--	--	--	--

CIUDAD	ALCANCE	PLANIFICACIÓN	FINANCIACIÓN	IMPLEMENTACIÓN	RESULTADOS Y LECCIONES
<b>Washington D.C</b>	El AWI se diseñó y planificó para asegurar que los beneficios sociales y económicos derivados de una zona ribereña revitalizada fueran compartidos de manera equitativa por los vecindarios y residentes locales.	Para la planificación se involucraron diferentes oficinas estatales y representantes de la comunidad colocando a la Ciudad en un papel de liderazgo para coordinar la visión del río. La planificación se centró en 5 puntos: <i>Medio ambiente</i> <i>Transporte</i> <i>Ámbito público</i> <i>Cultura e instituciones</i> <i>Desarrollo económico</i>	El AWI se financió a través de varios mecanismos y de diversas fuentes. Entre ellos, los principales fueron el Financiamiento por Incremento de Impuestos (TIF), los bonos PILOT y las subvenciones del nivel federal. En total, entre 2000 y 2010, se han	Para la implementación de un proyecto tan ambicioso, se crearon planes más pequeños que permitieran tener un control sobre la ejecución del proyecto y que contribuyeron a la ejecución de manera global. Estos proyectos fueron: <i>Capitol Riverfront</i> <i>Southwest</i> <i>Waterfront</i>	Los resultados del proyecto impactan directamente en las comunidades de menores ingresos de la ciudad, sin embargo, fue el proyecto que logro mejorar la apariencia en general de toda el área y mejorar las condiciones ambientales de unos de los ríos más contaminados del país. Se estima que la inversión

			<p>realizado USD 1.200 millones en inversiones distritales y federales en el área de Capitol Riverfront del AWI, con USD 1.800 millones en inversiones privadas</p>		<p>total es de USD 25 mil millones entre inversión privada y pública. Las lecciones aprendidas son:</p> <p><i>La visión es la base fundamental;</i></p> <p><i>Comprensión de los conceptos básicos: posición en el mercado, propiedad de la tierra y condiciones existentes;</i></p> <p><i>Marco y enfoque integrados;</i></p> <p><i>Proceso y generación de “aceptación”;</i></p> <p><i>Crear urgencia;</i></p> <p><i>La dimensión del</i></p>
--	--	--	---	--	---

					<i>“tiempo”: gestión de expectativas y escalonamiento; Superando barreras intimidantes para el éxito; Identificar anclas y aprovechar oportunidades: planificación y ejecución; Apalancamiento; Tenacidad y enfoque; Integrar el éxito.</i>
--	--	--	--	--	---

Tabla 2. Casos de implementación TIF en países del mundo. Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de: (Amirtahmasebies, Orloff, & Wahbaes, 2021)

En la tabla anterior, se pueden visualizar diferentes casos de éxito de implementación de distritos TIF, la utilización de diferentes mecanismos de financiación y los resultados que han obtenido junto con las lecciones aprendidas en donde coinciden en la importancia de darle continuidad al desarrollo del proyecto, tener un plan maestro a largo plazo, aterrizado a la normatividad vigente y flexible en su ejecución, además de incentivar la inversión del sector privado. Cabe resaltar, que, en la implementación, aunque con distintos nombres, las etapas, son muy similares en el paso a paso y el tiempo de proyección y ejecución coincide en aproximadamente 15 años.

Es relevante realizar un análisis minucioso y exhaustivo al proyecto de los Distritos TIF ya que para su ejecución se están comprometiendo ingresos futuros y esto se presta para que alteren las cifras de los proyectos en busca de incrementar ganancias futuras (Luque, Ikromov, & Noseworthy, 2019); en países en los que hay un alto grado de corrupción esto puede ser uno de los principales factores de fracaso de los proyectos TIF.

### **Mecanismo TIF en Colombia**

En Medellín ciudad de categoría especial en Colombia se desarrolló una investigación para la implementación de TIF para la financiación de un proyecto de renovación urbana, para el Tranvía de la carrera 80.

El estudio se realizó como un “*benchmarks*” en el que consideraron ciudades como Ciudad de México, Montevideo y Medellín para inicialmente identificar cual sería la mejor ciudad para implementar TIF en la región. El estudio arrojó que Medellín se encontraba en una posición sólida para el desarrollo del proyecto, por lo tanto, se prosiguió a hacer un estudio de factibilidad para el proyecto del Tranvía de la carrera 80. El proyecto consistía en una línea de tránsito asistida por tranvía con 20 estaciones una longitud aproximada de 14 kilómetros a lo largo de la carrera 80.

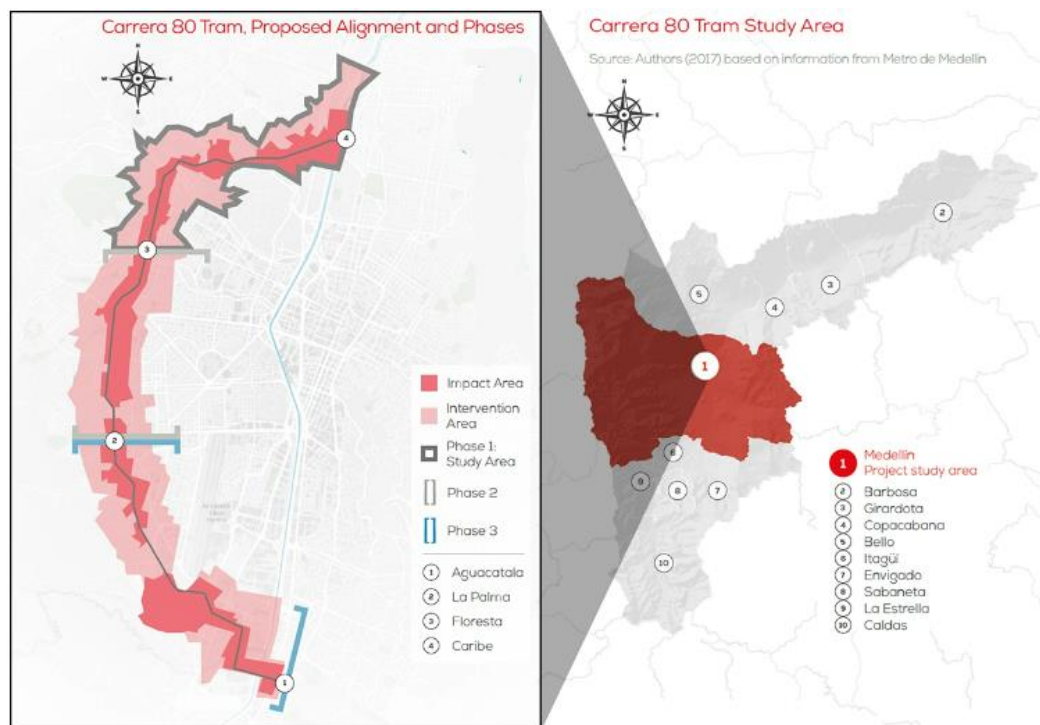


Ilustración 12 Extensión del tranvía de la Carrera 80 (López, Salazar, & Schloet, 2020)

Adicionalmente el estudio también estableció 20 factores críticos que podrían determinar el éxito del proyecto, teniendo en cuenta dos factores claves:

- i. Capacidad del gobierno local para diseñar e implementar TIF basado en aspectos normativos e internacionales
- ii. La economía y finanzas publicas de la región

El análisis de estos factores dio como resultado un *check list* que les permitiría a los mandatarios identificar diferentes etapas de la implementación, inclusive le daría un panorama de los diferentes aspectos a tener en cuenta en cada factor para una implementación exitosa.

**CAPACIDAD MUNICIPAL PARA DISEÑAR E IMPLEMENTAR  
PROGRAMAS DE INCREMENTO DE RECAUDO IMPOSITIVO  
(TIF)**

**FACTORES ECONÓMICOS Y  
FINANCIEROS**

Control municipal de la planificación del uso de la tierra, normas y reglamentos, como usos y edificabilidad	Calificación crédito soberano
Programa de inversión multianual desarrollado de acuerdo con una planificación municipal de largo plazo que se comunica efectivamente a la ciudadanía	Tasa de inflación
Protección de los derechos de propiedad, incluida la provisión de un registro adecuado de los títulos de propiedad e instrumentos jurídicos para resolver eficazmente las controversias sobre la propiedad	Balance fiscal consolidado del gobierno central
Catastro moderno con datos confiables y actualizados sobre los valores de mercado y otras variables necesarias para estimarlos	Grado de autonomía fiscal del municipio
Derecho legal para definir un distrito TIF	Estándares de gestión fiscal y políticas de reporte
Derecho legal a destinar ingresos municipales del impuesto predial u otras fuentes para uso específico en el distrito TIF	Autoridad legal del municipio para endeudarse
Derecho a controlar y administrar adecuadamente el impuesto predial y otros ingresos municipales a ser utilizados en el distrito TIF	Opciones crediticias: fuentes y divisa
Desarrollar escenarios plausibles respaldados por datos confiables sobre el incremento de los valores inmobiliarios en el distrito TIF	Superávit o déficit operacional
Autoridad legal para utilizar los instrumentos de captura de valor necesarios para implementar la estrategia financiera	Cobertura de impuestos y tasa de recaudo
Control municipal de la planificación del uso de la tierra, normas y reglamentos, como usos y edificabilidad	Historia crediticia
	Perspectivas económicas favorables sobre el ciclo de mercado inmobiliario del municipio

*Ilustración 13 Factores que determinan el éxito del Incremento de Recaudo Impositivo (López, Salazar, & Schloet, 2020)*

Esta investigación concluyó que era necesario para poder hacer la implementación del proyecto realizar la gestión normativa y gubernamental, para que se pueda llevar a cabo la implementación TIF de una manera transparente y eficiente.

La implementación de un mecanismo TIF en un país como Colombia podría tener ventajas y desafíos específicos. Una conclusión sobre la implementación exitosa de un mecanismo TIF dependería de varios factores clave:

**Potencial de Desarrollo Local:** Un mecanismo TIF podría ser efectivo si se identifican áreas específicas que puedan beneficiarse de inversiones en infraestructura, revitalización urbana o desarrollo económico. La evaluación cuidadosa de las necesidades locales y el potencial de crecimiento serían esenciales.

**Marco Regulatorio y Legal:** La implementación de un mecanismo TIF requeriría un marco legal y regulador claro que establezca los términos, condiciones y procesos para la recaudación y el uso de los fondos generados a través de este mecanismo.

**Participación de las Partes Interesadas:** La consulta y colaboración con las partes interesadas, incluidos los gobiernos locales, las empresas y la comunidad, serían esenciales para garantizar que los proyectos financiados a través de TIF aborden las necesidades reales y cuenten con el apoyo necesario.

**Transparencia y Rendición de Cuentas:** Un mecanismo TIF exitoso requeriría transparencia en la recaudación y el uso de los fondos, así como mecanismos efectivos para supervisar y evaluar el impacto de los proyectos financiados.

**Evaluación de Riesgos y Beneficios:** Se necesitaría una evaluación sólida de los riesgos y beneficios potenciales de implementar un mecanismo TIF en Colombia. Esto incluiría considerar cómo afectaría los ingresos fiscales, la deuda pública y la equidad entre diferentes sectores y regiones del país.



En última instancia, la implementación exitosa de un mecanismo TIF en Colombia dependería de la capacidad del gobierno y las partes interesadas para abordar estos y otros factores relevantes.

En conclusión, los mecanismos TIF han sido ampliamente utilizados en varios países, especialmente en Estados Unidos, como una herramienta para financiar el desarrollo urbano y la revitalización de áreas degradadas. A través de los TIF, se busca capturar el aumento del valor de la propiedad que resulta de la inversión en infraestructura y desarrollo, y utilizar esos fondos para financiar proyectos y mejoras en la misma área.

Lo anterior permite determinar que, teniendo en cuenta que Colombia ya avanzó en los espacios normativos para la aplicación de los mecanismos TIF y que Bucaramanga cumple con los requisitos establecidos en la legislación, esta herramienta se convierte en una oportunidad para la reurbanización y mejora de infraestructura de la ciudad al implementar el distrito TIF.

### CAPITULO III. DESARROLLO DEL PROYECTO

Para presentar el desarrollo del este proyecto se realiza la descripción de los mecanismos TIF y se evalúan y analizan cada uno de ellos desde aspectos relevantes en la ciudad de Bucaramanga.

#### Descripción comparativa De Los Cuatro Tipos Mecanismos TIF

La Titularización de Impuestos Futuros TIF es un instrumento de financiación, establecido en el artículo 278 de la Ley 1955 de 2018 y reglamentado mediante el Decreto 1382 de 2020, que promueve el cierre financiero de la infraestructura urbana y vinculada directamente a los proyectos estratégicos de renovación urbana, a través de la titularización total o parcial de los mayores valores de recaudo futuro del impuesto predial, que se generen en las zonas de influencia de cada proyecto. (Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, 2021)

A continuación, se presenta una descripción comparativa de cada uno de los mecanismos TIF, que permite identificar los aspectos favorables en su implementación:

BONOS TIF	“PAY –AS-YOU-GO” FINANCE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismo más común. Se asimila a financiación municipal y financiación municipal con deuda estructurada.</li> <li>• La entidad pública emite bonos (colocación pública o privada) sobre la base de unos ingresos anuales proyectados en función del crecimiento en el impuesto predial dentro del distrito TIF. La Entidad pública emisora espera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se utiliza en ocasiones cuando no es posible emitir un bono para fondar el inicio de la construcción del proyecto. Se asimila a la financiación de terceros.</li> <li>• La Entidad pública reembolsa costos al desarrollador privado del proyecto, en términos y condiciones que se pacten en contrato entre las dos partes.</li> <li>• Pagos al desarrollador privado se</li> </ul>

<p>repagar el endeudamiento con el incremento en ingresos tributarios prediales generado por el proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si la entidad otorga el activo que se está financiando como garantía total o parcial de la financiación u otorga una garantía soberana en beneficio de los tenedores de los bonos, se habla de un TIF “sintético” (vs. un TIF “normal” en el cual la entidad solo grava para el repago del endeudamiento el incremento del impuesto predial causado por el mayor valor de los inmuebles dentro del distrito TIF). Sin estas garantías, los tenedores de bonos asumen el riesgo de repago de los bonos</li> </ul>	<p>hacen anualmente, a medida que se van obteniendo los mayores ingresos en impuesto predial dentro del distrito TIF.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollador privado financia por adelantado los costos del proyecto y es reembolsado durante la vida del TIF (normalmente 20 años)</li> <li>• Riesgo para la entidad pública es menor, comparado con el desarrollador privado.</li> </ul>
<b>FINANCIAMIENTO POR EL DESARROLLADOR</b>	<b>PAYMENT –IN-LIEU-OF-TAXES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una alternativa a la emisión de bonos tradicionales</li> <li>• El desarrollador privado se financia con deuda bancaria para ejecutar el proyecto.</li> <li>• La Entidad pública emite una garantía para asegurar que ayudará al desarrollador a cumplir con su deuda.</li> <li>• Este mecanismo reduce el riesgo para la entidad pública y puede reducir costo y duración del proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición: pago en lugar de impuestos (PILOTS). Compensa a un gobierno local parte o todos los ingresos fiscales perdidos debido a la exención de impuestos de una propiedad, o debido a determinado uso de una propiedad.</li> <li>• El incremento en los impuestos prediales se deposita en un fondo de asignación especial.</li> <li>• Además de los PILOTS, un porcentaje de ciertos impuestos locales generados</li> </ul>

	<p>por las nuevas actividades económicas en el área del proyecto se depositan en este fondo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ingresos totales en el fondo de asignación especial se utilizan para pagar directamente los costos del proyecto o para cancelar las obligaciones financieras emitidas para pagar los costos del proyecto.</li> </ul>
--	--

*Tabla 3. Descripción Mecanismos TIF. Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de (Building a Better Working World 2017)*

En la tabla 3, se puede obtener una idea más amplia de las características de cada uno de los Mecanismos TIF, teniendo en cuenta principalmente la fuente de financiación, el recaudo futuro de impuestos y el papel que desempeña la Entidad Pública, en este caso de estudio, la Alcaldía de Bucaramanga. Lo cual dará claridad en el propósito de cada mecanismo y permite el análisis de los mismos.

### **Análisis De Los Mecanismos TIF**

Se realizó un análisis legal y prospectivo sobre las condiciones aplicables para un instrumento TIF, partiendo de la experiencia estadounidense para determinar las restricciones y oportunidades existentes en el marco normativo nacional y construir sobre dichas oportunidades mecanismos ajustadas al contexto colombiano.

Adicionalmente, se adelantó un ejercicio de valoración de cada una de los mecanismos que permitió establecer qué mecanismos resultan más eficientes y por tanto son plausibles de ser aplicadas en la ciudad de Bucaramanga, teniendo en cuenta que:

- ✓ No afectan la capacidad real o potencial de deudor frente a terceros del ente territorial “implementador” del TIF, y por ende no deben sujetarse al

cumplimiento y verificación del régimen de las operaciones de crédito público.

- ✓ Permiten mayor autonomía al ente territorial en la estructuración e implementación del proyecto.
- ✓ Facilitan la reserva y separación de la fuente de ingresos.

Se consideró necesario determinar las implicaciones o dificultades existentes para ceder la renta del impuesto o el delta correspondiente y si las estructuras financieras que se podrían utilizar en cada modalidad se encuentran autorizadas específicamente por ley

<b>Modalidad</b>	<b>Afecta capacidad real o potencial de deuda de la entidad territorial</b>	<b>Permite mayor autonomía al ente territorial en la estructuración e implementación del proyecto urbano</b>	<b>Dificultades para ceder la renta o el delta, y las no autorizadas específicamente por ley.</b>	<b>Facilitan la reserva y separación de la fuente de ingresos.</b>
Bonos TIF		X		X
Financiamient o por el desarrollador	X		X	
<i>“Pay –as-you-go” finance PILOT</i>		X		X
<i>Payment –in-lieu-of-taxes</i>	X	X		X

*Tabla 4. Análisis Mecanismos TIF. Fuente: Elaboración propia*

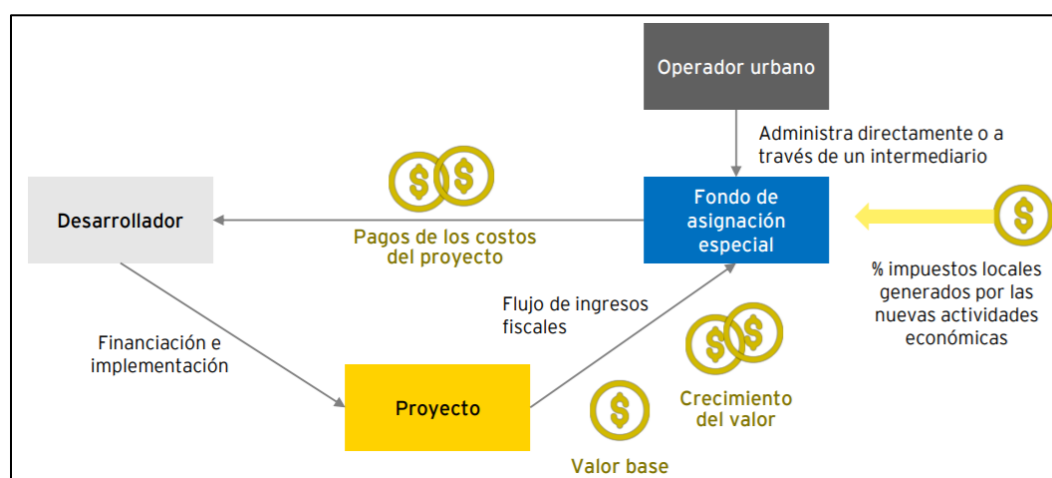
Dentro de los anteriores mecanismos se puede establecer la viabilidad del *“Pay –as-you-go” finance PILOT* teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- La administración municipal debe revisar su política tributaria en el otorgamiento de incentivos y beneficios tributarios.
- La estructuración del patrimonio autónomo requiere de un grado importante

de sofisticación para lograr vincular los aportes del equivalente del delta de los propietarios del proyecto, controlar el aporte, la destinación y la gestión del beneficio tributario que ameritan la coordinación con diversas entidades de la administración municipal.

La figura del PILOT entendida como “pagos dirigidos a cubrir directamente necesidades” puede ser implementada por el municipio a partir de sus facultades impositivas. De esta forma, el municipio podría delimitar un área de la ciudad o proyecto específico en la cual se permitiría que los propietarios de predios ubicados en dicha zona no deban pagar directamente al municipio el impuesto Predial o cualquiera otro de los municipales como Industria y Comercio específicamente, sino que aporten el equivalente al delta de estos tributos al esquema fiduciario que opere y desarrolle el proyecto urbano.

En este mecanismo el esquema fiduciario actuaría como recaudador y ejecutor de las obras conforme a los aportes que realicen los propietarios de predios al desarrollo del proyecto urbano y las obligaciones que se fijan al desarrollador del proyecto. De manera general esta modalidad funcionaría como se ilustra a continuación:



*Ilustración 14 Funcionamiento de la modalidad “Pay –as-you-go” finance PILOT. Fuente: (Building a Better Working World 2017)*

Teniendo en cuenta el análisis realizado, se selecciona el mecanismo “Pay –as-you-go” finance PILOT como el más indicado para la ciudad de Bucaramanga, orientando el análisis realizado en la minimización de riesgos para las Entidades públicas, la rentabilidad y viabilidad del proyecto estratégico de urbanización.

Como resultado de la anterior valoración, se llegó a priorizar uno de los mecanismos estudiadas. Luego partiendo nuevamente de la experiencia norteamericana en relación con los pasos que normalmente ha surtido la implementación de instrumentos TIF, se plantearon las etapas que se deberían desarrollar para cada modalidad priorizada.

### **Zona Propuesta de Bucaramanga Viable para Implementación de TIF**

Históricamente los diferentes planes urbanos han establecido que la zona central y en particular el área aledaña al Centro Cultural del Oriente corresponde en su mayoría a un área de actividad comercial y de usos mixtos, con presencia de importantes hitos y edificaciones históricas, parques y equipamientos de escala urbana y metropolitana, como se corrobora en el Código de Urbanismo de año 1982, en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga - POT, aprobado en el año 2000, modificado y compilado en el años 2008, y en el plan vigente. En este marco, y con el fin de desarrollar una propuesta que permita no solo la planificación general de la zona, sino la implementación de acciones concretas, el POT 2014 – 2027 oficializado bajo decreto 011 de 2014, estableció algunos instrumentos intermedios de planificación, entre los que se encuentran las Operaciones Urbanas Estratégicas - OUE, y particularmente la OUE Centro.

Un centro más competitivo, más atractivo y seguro para visitantes y residentes, se logra a través de la puesta en marcha de proyectos estratégicos que privilegien el espacio público, la oferta ambiental y los flujos peatonales; que destaquen los bienes de interés cultural y les den nueva vida a las actividades comerciales, promoviendo además la vivienda y la actividad las 24 horas del día.

Teniendo en cuenta el análisis de las condiciones de Bucaramanga, se plantean

los siguientes lineamientos para los proyectos estratégicos fundamentales para fomentar la revitalización del Centro, tales como:

- ✓ Recualificación del espacio público
- ✓ Racionalización de los flujos vehiculares y peatonales
- ✓ Finalización de la rehabilitación del Teatro Santander y del Centro Cultural del Oriente.
- ✓ Promoción de espacios para la creación de nuevos Equipamientos Comunitarios
- ✓ Cualificación de los espacios comerciales existentes
- ✓ Nuevas agrupaciones de vivienda, que traigan más habitantes al centro, más calidad de vida y actividad durante todo del día
- ✓ Creación de nuevas plataformas comerciales y edificios de oficinas, que se conviertan en nuevos espacios para la competitividad, estéticamente agradables y con mejores calidades ambientales y espaciales.

El área del centro que se propone como foco para la implementación TIF en Bucaramanga, la constituye la manzana 068 (Alcaldía de Bucaramanga, 2022), que cuenta actualmente con:

- ✓ 56 inmuebles con un área total construida de 11.489 m<sup>2</sup>
- ✓ Agrupados en 39 terreno-predios (lotes) con un área de 9.449 m<sup>2</sup>
- ✓ Espacio público (andenes) y predios totalizan un área de manzana de 10.800 m<sup>2</sup>.

El sector presenta una extensa zona en la que se desarrollan principalmente actividades comerciales, de servicios financieros y dotacionales, toda vez que se ubica la principal plaza de mercado de la ciudad. Así mismo se destaca la escasez de áreas con vivienda. En cuanto a las actividades productivas, predomina el comercio general y en algunos casos, especializado en venta de insumos agrícolas, estas actividades se desarrollan en edificaciones individuales de baja altura, por lo general en predios



subdivididos que no cuentan con las áreas requeridas para parqueo y/o cargue y descargue de mercancías.

De igual forma, se ubican algunas actividades que han propiciado una percepción negativa, problemas tanto de seguridad pública y conflictos sociales como de contaminación ambiental, lo que sumado al deficiente estado y dimensión de los andenes y a la creciente invasión de las áreas públicas, contribuyen al deterioro de la zona, pese a contar con tres de los más representativos parques de la ciudad, así como algunas de las edificaciones de interés cultural en proceso de restauración.

Así mismo el sector cuenta con la principal vía peatonal de la ciudad, que conecta con los dos pasajes comerciales más importantes y tradicionales; está delimitado por dos de los principales ejes viales de la ciudad, uno de ellos el corredor troncal del transporte masivo, y en su interior se ubican algunos de los pares viales más utilizados, presentando una congestión vehicular importante.

Por tal razón se realizó un análisis de los diferentes componentes que permitieron seleccionar el mecanismo TIF más adecuado y concluir las etapas de implementación.

COMPONENTES	DESCRIPCION
<b>Modelo Territorial</b>	Definido en el Plan de Ordenamiento Territorial, le apuesta al reconocimiento de una red de centralidades que conforman el centro ampliado y congregan múltiples actividades y que se encuentran conectados a través de corredores y nodos de espacio público, generados en proporción armónica con lo construido y articulados con un sistema de conectividad jerarquizad.
<b>Uso de Suelos</b>	La multiplicidad de actividades que históricamente se han asentado en el sector, como complemento al mercado central, han generado una saturación de usos que han

	afectado el espacio público y han incrementado la congestión, lo que, sumado a la proliferación de actividades conflictivas asociadas a la prostitución, han contribuido al deterioro de la zona.
<b>Movilidad</b>	La confluencia de algunas de las vías más importantes de la ciudad, sumado a la ausencia de control efectivo y a la falta civismo, han convertido el sector en uno de los más cogestionados.
<b>Espacio Público</b>	Aunque existe una importante oferta de espacio público efectivo, representada en 3 parques, se evidencia una utilización inadecuada, y solo el parque Santander presenta un significativo uso apropiado, en principio atribuido al nuevo diseño.
<b>Servicios Públicos</b>	El principal impacto de la densificación es de tipo visual y en algunos casos se pueden generar sensación de inseguridad para los transeúntes. La congestión de redes de servicio es ocasionada por la convergencia de redes de alumbrado público y distribución de redes de media y baja tensión a los predios. Igualmente se presenta el caso de concentración por presencia de transformadores y líneas de transmisión de redes de telecomunicaciones.
<b>Estratificación</b>	En esta zona del Centro de Bucaramanga se encuentran dos zonas claramente diferenciadas, la noroccidental que tiene asignado el estrato 2 y la zona con estrato 3 que se ubica en el nororiente y sur. Con estrato 4 se encuentra parte de las 2 manzanas ubicadas al suroriente sobre la calle 34 entre carreras 21 y 23.
<b>Social</b>	El centro de Bucaramanga se distribuye según censo directo en 163 habitantes, 52 viviendas en su mayoría destinadas a comercio y en menor presencia el uso residencial.

	Se presentan algunos predios destinados a lenocinio y expendio de drogas que incrementan la percepción de inseguridad en la zona, sin embargo, la realización de diferentes obras de adecuación del parque Centenario, así como la rehabilitación del Teatro Santander son incrementales de seguridad y mejoramiento urbanístico, posterior a la carrera 21 se desarrollan diferentes predios de servicios que poco a poco dinamizan la zona.
--	---

*Tabla 5. Descripción de los componentes del entorno en la Ciudad de Bucaramanga. Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de (Cámara de Comercio de Bucaramanga, 2020)*

De la caracterización de la estructura urbana se han establecido sus diferentes componentes y en ellos, las principales variables que los definen:

- Sistema de actividades y usos del suelo:
  - Comercio general y comercio especializado
  - Servicios financieros
  - Enclaves dotacionales
  - Edificaciones de interés cultural
  - Escasas áreas de vivienda
  - Actividades conflictivas
  
- Sistema de ocupación del suelo:
  - Edificaciones individuales
  - Baja altura
  - Subdivisión predial
  - Problemas funcionales
  
- Sistema de espacio público:
  - Deficientes áreas peatonales
  - Localización de 3 parques

- Invasión del espacio público
- Sistema de movilidad:
  - Corredor troncal del sistema de transporte masivo (Cra 15)
  - Vías de conexión longitudinal (Carreras 17, 19, 21 y 22)
  - Vías de conexión transversal (Av. Quebradaseca y calles 36, 34 Y 33)
  - Congestión vehicular
  - Principal vía peatonal y pasajes comerciales
- Sistema ambiental:
  - Deficiente oferta ambiental
  - Focos de contaminación
- Percepción
  - Inseguridad
  - Insalubridad
  - Conflictos sociales
  - Organizaciones sociales / vecinales

A partir de la caracterización inicial del área de planificación, se realiza la identificación de las áreas temáticas fácilmente reconocibles en el sector, con el fin de comenzar la delimitación de sus capacidades, potenciales y los aspectos problemáticos o conflictivos. Lo anterior apunta al logro de un primer nivel de aproximación a la situación real y su potencial desarrollo, que permita acotar las variables del análisis para el diagnóstico urbanístico.

Los ejes temáticos particulares más relevantes identificados en el sector evidencian líneas de análisis que permiten conocer y aprovechar las capacidades y potenciales para el desarrollo del sector. Por tal motivo se realiza un desglose de estas capacidades potenciales en cada uno de los ejes temáticos o sistemas que configuran la singularidad del área de planificación, tal como se presentan a continuación:

<b>ACTIVIDADES / USOS DEL SUELO</b>	COMERCIO GENERAL Y ESPECIALIZADO	SERVICIOS FINANCIEROS Y ESPECIALIZADOS	ENCLAVES DOTACIONALES	EDIFICACIONES DE INTERÉS CULTURAL	ÁREAS DE VIVIENDA	ÁCTIVIDADES CONFLICTIVAS
	Áreas de comercio de reconocimiento social	Área financiera de reconocimiento social	Equipamientos de servicios urbanos	Edificaciones de reconocimiento social	Desarrollo de algunos proyectos multifamiliares	
	Gran variedad de productos	Edificaciones empresariales de alta calidad	Posibilidad de ubicación de estación de policía	Edificaciones en proceso de rehabilitación	Relativa rápida ocupación de edificaciones	
	Comercio especializado en insumos agrícolas					
<b>OCUPACIÓN DEL SUELO</b>	EDIFICACIONES INDIVIDUALES	SUBDIVISIÓN PREDIAL	PROBLEMAS FUNCIONALES	BAJA ALTURA		
	Posibilidad de reconfiguración predial		Posibilidad de reorganización	Posibilidad para intervenir predios		
<b>ESPACIO PÚBLICO</b>	DEFICIENTES ÁREAS PEATONALES	LOCALIZACIÓN DE PARQUES	INVASIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO			
	Escenario del futuro parque del intercambiador vial	Posibilidad de reconfiguración y articulación				
<b>MOVILIDAD</b>	CORREDOR TRONCAL	CONEXIÓN LONGITUDINAL	CONEXIÓN TRANSVERSAL	CONGESTIÓN VEHICULAR	VIAS Y PASAJES PEATONALES	
	Principal corredor del SITM (cra 15)	Aceptable conectividad urbana N-S / S-N	Aceptable conectividad urbana E-O / O-E	Alto flujo vehicular	Posibilidad de conexión y reconfiguración	
				Escenario de futuro parque intercambiador vial		
<b>AMBIENTAL</b>	DEFICIENTE OFERTA AMBIENTAL	FOCOS DE CONTAMINACIÓN				
	Posibilidad de reconfiguración de parques y mzanas.	Posibilidad de ubicación de puntos limpios				
<b>PERCEPCIÓN</b>	INSEGURIDAD	INSALUBRIDAD	CONFLICTOS SOCIALES	ORGANIZACIONES SOCIALES		
	Posibilidad de refuerzo de frentes de seguridad	Posibilidad de educación ambiental	Posibilidad de acciones sectorizadas	Posibilidad de fortalecer organizaciones		

*Ilustración 15 Aspectos potenciales del sector centro - Fuente: Elaboración propia*

A partir de la definición de los potenciales, se identificaron sus posibles orígenes, causas y consecuencias, con el fin de lograr una jerarquización de prioridades e identificación de temas relevantes para su análisis, obteniendo como resultado el siguiente análisis causa efecto, asociado a los potenciales:



*Ilustración 16 Análisis causa efecto asociado a los potenciales - fuente: elaboración propia*

Una vez identificadas preliminarmente las causas y efectos en cada uno de los temas y las posibles variables de análisis, se realizan los enlaces que permiten agrupar causas y efectos similares, de tal forma que, en cada eje temático, se resaltan los potenciales, así:

- Ocupación y del suelo
  - Sector subutilizado
  - Potencial para la reconfiguración y revitalización urbana
- Actividades y usos del suelo
  - Referente urbano (comercial, empresarial, equipamientos)
  - Potencial para el desarrollo de vivienda
- Movilidad - Corredores de conectividad (principal del SITM y complementarios)
  - Potencial para el reforzamiento y la reconfiguración espacial
- Espacio público - Subutilización de áreas y escasa oferta de ejes
  - Potencial para la oferta de espacio público
- Sistema ambiental
  - Precaria oferta
  - Potencial para organizar e integrar acciones
- Percepción
  - Nichos de actividades y grupos de interés
  - Potencial para la integración y articulación de acciones

De igual forma que con la identificación de potenciales, se particularizan los más evidentes conflictos detectados inicialmente en el sector, en cada uno de los ejes temáticos.

<b>ACTIVIDADES / USOS DEL SUELO</b>	COMERCIO GENERAL Y ESPECIALIZADO	SERVICIOS FINANCIEROS Y ESPECIALIZADOS	ENCLAVES DOTACIONALES	EDIFICACIONES DE INTERÉS CULTURAL	ÁREAS DE VIVIENDA	DE ACTIVIDADES CONFLICTIVAS
	Desorganización de actividades comerciales	Insuficientes áreas de parqueo	Insuficientes áreas de parqueo	Subutilización de edificaciones	Escasa oferta de proyectos	Incompatibilidad de usos
	Baja calidad de la oferta comercial	Aglomeración de taxis	Aglomeración de taxis y vehículos particulares	Carencia de conocimiento de oferta cultural	Oferta de vivienda transitoria de baja calidad	Carencia de áreas de parqueo
	Conflictos de movilidad e invasión del Es. Pú		Subutilización de edificaciones	Demora en ejecución de obras		Conflictos de movilidad e invasión del Es. Pú
<b>OCUPACIÓN DEL SUELO</b>	EDIFICACIONES INDIVIDUALES	SUBDIVISIÓN PREDIAL	PROBLEMAS FUNCIONALES	BAJA ALTURA		
	Saturación de manzanas	Saturación de predios	Incumplimiento de normas urbanas	Subutilización de lotes		
	Baja calidad urbanística y arquitectónica	Conflictos de movilidad e invasión del Es. Pú	Conflictos de movilidad e invasión del Es. Pú	Alta ocupación del suelo		
	Alta ocupación del suelo	Alta ocupación del suelo	Baja calidad urbanística y arquitectónica	Sub utilización del suelo sobre el corredor del SITM		
<b>ESPACIO PÚBLICO</b>	DEFICIENTES ÁREAS PEATONALES	LOCALIZACIÓN DE PARQUES	INVASIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO			
	Dimensiones inadecuadas	Desarticulación de áreas públicas	Invasión de andenes, parques y vías			
	Carencia de condiciones técnicas y mobiliario	Subutilización o uso inadecuado de parques	Desorganización de actividades y mobiliario			
<b>MOVILIDAD</b>	CORREDOR TRONCAL	CONEXIÓN LONGITUDINAL	CONEXIÓN TRANSVERSAL	CONGESTIÓN VEHICULAR	VIAS Y PASAJES PEATONALES	
	Sub utilización del corredor del SITM	Falta de continuidad de la sección vial	Deficiente sección vial	Sobre utilización de ciertos corredores	Invasión de andenes, parques y vías	
		Falta de control y regulación	Falta de control y regulación	Parqueo no regulado en calzadas	Falta de mantenimiento y control	
<b>AMBIENTAL</b>	DEFICIENTE OFERTA AMBIENTAL	FOCOS DE CONTAMINACIÓN				
	Deficiente ornato y disposición de especies	Ausencia de áreas adecuadas de disposición y acopio				
<b>PERCEPCIÓN</b>	INSEGURIDAD	INSALUBRIDAD	CONFLICTOS SOCIALES	ORGANIZACIONES SOCIALES		
	Aumento de focos de inseguridad	Ausencia de conciencia cívica	Estigmatización de algunos conflictos	Bajo nivel de convocatoria y acciones		
	Consumo y venta de drogas y prostitución	Deficiente condición higiénica de algunos establecimientos	Prostitución y vulnerabilidad de niños y jóvenes	Falta de recursos y apoyo institucional		

*Ilustración 17 Conflictos asociados a los potenciales identificados - fuente: elaboración propia*

A partir de la definición de los conflictos, se identificaron sus posibles orígenes, causas temas relevantes para su análisis, obteniendo como resultado el siguiente análisis causa





Identificadas preliminarmente las causas y efectos en cada uno de los temas y las variables, se realizan los enlaces que permiten agrupar causas y efectos similares, de tal forma que, en cada eje temático, se resaltan los conflictos, así:

- Ocupación y del suelo
  - Sector subutilizado
  - Deterioro de la estructura urbana
- Actividades y usos del suelo
  - Falta de control y respeto por las normas urbanas
  - Pérdida de atractivo urbano
- Movilidad - Falta de control y corredores no planificados
  - Pérdida de oportunidad para la intermodalidad y articulación de medios de transporte
- Espacio público
  - Saturación de áreas y desarticulación de acciones
  - Deterioro y sobre utilización
- Sistema ambiental
  - Generación de residuos y desarticulación de áreas ambientales
  - Contaminación y subutilización de áreas con potencial ambiental
- Percepción
  - Falta de acciones integrales, ausencia de control e irrespeto por las normas
  - Pérdida de identidad y desintegración social

### **Modelo De Implementación Del Mecanismo TIF Seleccionado**

En el Centro de Bucaramanga cada vez es más evidente la subutilización y el deterioro de importantes áreas, la invasión del espacio público, la congestión vehicular, así como la pérdida de espacios peatonales; lo que ha propiciado el desarrollo de actividades informales y serios conflictos con las actividades comerciales tradicionales.

Este escenario ha desencadenado la expulsión de la vivienda, lo que trae consigo una marcada pérdida de calidad y animación urbana.

El abandono del Centro por la población residente acentúa el abandono estatal y el desinterés del sector privado para realizar inversiones en proyectos productivos e inmobiliarios (Cámara de Comercio de Bucaramanga, 2020).

Particularmente, el sector aledaño al Centro Cultural del Oriente presenta un alto nivel de conflictividad, generado por la presencia de una importante cantidad de actividades que han afectado y desplazado la vivienda, y que a su vez coexisten en permanente tensión con las actividades productivas formales de la zona.

Este complejo panorama habría influido notoriamente en la dificultad para desarrollar proyectos como la restauración del Teatro Santander o la rehabilitación y puesta en funcionamiento del Centro Cultural y la plaza San Mateo, entre otros (Cámara de Comercio de Bucaramanga, 2020).

Teniendo en cuenta la información analizada hasta el momento y las condiciones socioeconómicas del país y de Bucaramanga, se define como viable para la ciudad la implementación de un distrito TIF y una vez analizado y definido los factores a tener en cuenta, se definen las siguientes etapas de implementación del mecanismo TIF:

Etapa	Actores	Actividades
<b>ETAPA 0</b> <b>Política Local del TIF.</b>	Departamento de Planeación Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diagnóstico del marco normativo en materia de ordenamiento territorial y plan de desarrollo.</li> <li>▪ Diagnóstico sobre proyectos urbanos y fuentes de financiación.</li> <li>▪ Diagnóstico información catastral.</li> <li>▪ Definición proyectos piloto.</li> <li>▪ Adopción del manual de procesos para la implementación del TIF</li> </ul>
<b>ETAPA 1.</b> <b>Investigación inicial</b>	Departamento de Planeación Municipal.  Empresa de Desarrollo Urbano	<b>Estudios de prefactibilidad.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Priorización de los proyectos definidos en etapa anterior.</li> <li>▪ Evaluación de la necesidad del TIF.</li> <li>▪ Diagnóstico urbano e inmobiliario.</li> <li>▪ Diagnóstico financiero.</li> </ul>
<b>ETAPA 2.</b> <b>Definición del proyecto urbano a financiar con TIF</b>	Departamento de Planeación Municipal.  Empresa de Desarrollo Urbano  Secretaría de Hacienda  Secretaría Gestión y Control Territorial/ Subsecretaría de Catastro	<b>Estudios de Factibilidad.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificación plena del área del proyecto.</li> <li>▪ Análisis tributario específico:               <ul style="list-style-type: none"> <li>-Recaudo predial base, tarifas, beneficios tributarios aplicados en la zona, estimación recaudo futuro, definición de obras, identificar potencialidades de aplicación TIF con base en otros impuestos)</li> </ul> </li> <li>▪ Definición de la modalidad TIF a aplicar.</li> <li>-Evaluación y recomendaciones de la modalidad TIF seleccionada.</li> </ul>

<b>ETAPA 3</b> <b>Delimitación</b> <b>del Distrito TIF,</b> <b>en el marco</b> <b>del</b> <b>instrumento</b> <b>de</b> <b>planificación y</b> <b>gestión.</b>	Departamento Administrativo de Planeación. Subsecretaría de Catastro-Secretaría de Gestión y control territorial. Comité de Direccionamiento estratégico.	Delimitación del Distrito TIF, en el marco del instrumento de planificación y gestión correspondiente que adopte la operación urbana en un acto administrativo diferente. Formulación y adopción / o modificación de la operación urbana específica. (Esta decisión se podría adoptar en el marco de la delimitación del Distrito TIF o de manera separada).
<b>ETAPA 4</b> Implementación	Secretaría de Hacienda Concejo Municipal	▪ Acuerdo municipal emanado del Concejo a través del cual se establezca el beneficio.
	Administración municipal y/o Operador urbano.	Constituir un patrimonio autónomo, actuando como fideicomitente, en asocio con inversionistas privados, y/o propietarios de predios, aportantes de recursos en lugar de impuestos a una cartera colectiva
	Patrimonio autónomo a través de carteras colectivas.	▪ Recaudo de aportes en lugar de impuestos, de los propietarios.
	Patrimonio autónomo - fiduciaria- desarrollador o promotor privado.	▪ Contratación de las obras
	Secretaría de Hacienda	▪ Control del aporte en lugar de impuestos como beneficio tributario.

<b>ETAPA 5 Evaluación y Seguimiento</b>	Secretaría de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instrumentalización del control del pago de aportes en lugar de impuestos por la fiduciaria y la cartera colectiva.</li> </ul>
	Secretaría de Hacienda  Concejo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acuerdo municipal emanado del Concejo a través del cual se establezca el beneficio.</li> </ul>

*Tabla 6. Modelo propuesto de implementación de Distrito TIF fuente: elaboración propia*

La aplicación de este mecanismo otorga al municipio de Bucaramanga plena autonomía para dirigir y separar de su patrimonio a través de la cesión del delta a la Fiducia, o el beneficio tributario del pago de los aportes de desarrollo de un proyecto urbano, en el que participe el municipio y/o el operador urbano, sin afectar la capacidad de endeudamiento el municipio ni la de la entidad que actúe como operador.

## **CAPITULO IV RESULTADOS OBTENIDOS**

En este capítulo de la investigación se mostrará los resultados obtenidos después del análisis de los mecanismos TIF y las condiciones socioeconómicas del centro de la ciudad de Bucaramanga a través de los diagramas causa – efecto de los potenciales y conflictos del sector identificado como el más viable para la implementación del distrito.

Lo primero que se presenta es la delimitación del área propuesta como distrito TIF, ya que se establece un sector del centro, el cual está conforme a lo estipulado en el POT vigente para la ciudad de Bucaramanga y se considera por el análisis causal realizado el que mejores condiciones de valorización contempla para la ciudad.

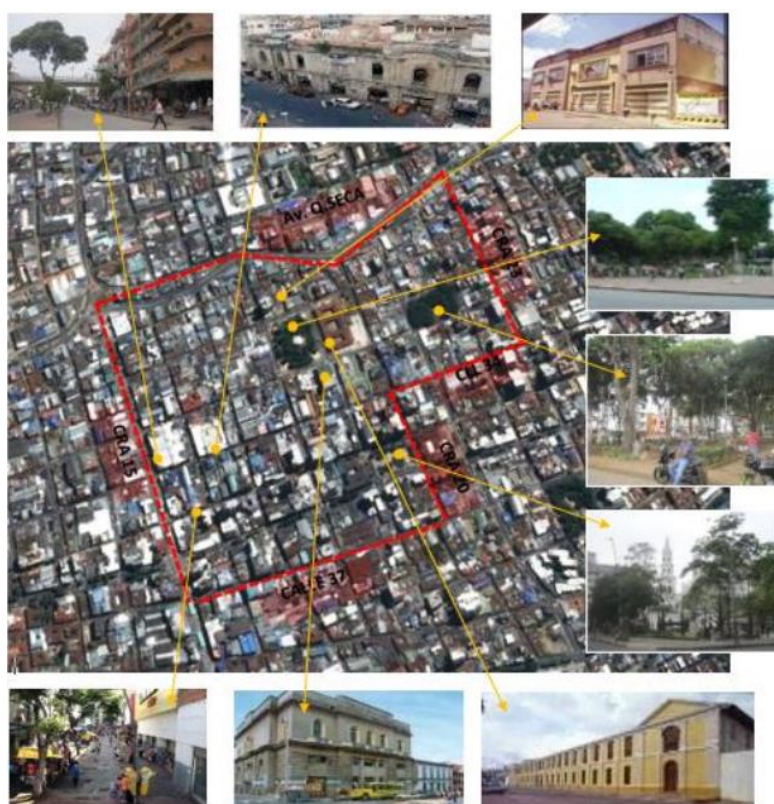
### **Delimitación del área propuesta para TIF**

El modelo territorial definido en el Plan de Ordenamiento Territorial le apuesta al reconocimiento de una red de centralidades que conforman el centro ampliado y congregan múltiples actividades y que se encuentran conectados a través de corredores y nodos de espacio público, generados en proporción armónica con lo construido y articulados con un sistema de conectividad jerarquizado. El modelo de ocupación promueve una ciudad densa y compacta, potenciando la renovación urbana con generación de espacio público, con lo que es clara la apuesta por la densificación racional y equilibrada del suelo en ciertas zonas centrales, que provean espacios públicos de calidad.

Se ubican algunas actividades que por su naturaleza han propiciado una percepción negativa, contaminación ambiental, inseguridad y conflictos sociales. Lo anterior se suma al deficiente estado y escasa dimensión de los andenes, así como a la creciente invasión de las áreas públicas, contribuyen al deterioro de la zona, pese a contar con tres de los más representativos parques de la ciudad, así como algunas de las edificaciones de interés cultural en proceso de restauración.

Teniendo en cuenta el área delimitada en el POT con motivo de la Operación Urbana Estratégica 05 – Centro, y a partir de los análisis de diferentes aspectos funcionales, se ha definido como la mejor opción para Distrito TIF un sector más homogéneo que configura el área de planificación, delimitada por las carreras 15 y 23, entre la Av. Quebrada Seca y la calle 34; y de la carrera 15 a la carrera 20, hasta la calle 37.

De la delimitación presentada se establece que es necesario realizar un ajuste al polígono definido en el POT, en virtud de las relaciones funcionales que se evidencian en el sector y al potencial para articular programas y proyectos que incidan directamente en la revitalización del centro de la ciudad. El polígono propuesto como distrito TIF incluye la articulación de los 3 parques existentes en el sector: Santander, Centenario y Antonia Santos, éste último no incluido en la delimitación original.



*Ilustración 19 Delimitación área Bucaramanga para Distrito TIF - Fuente: Elaboración propia utilizando Google Earth*



De lo anterior se establece que el sector representa un potencial para construir una visión de futuro que permita:

- ✓ Integrar acciones y proyectos (públicos y privados)
- ✓ Reforzar condición de referente urbano (comercial, servicios, equipamientos, histórico)
- ✓ Racionalizar el aprovechamiento del suelo (relación espacio público / espacio privado)
- ✓ Reconfigurar la oferta de vivienda (nuevos desarrollos)
- ✓ Reforzar y reconfigurar la infraestructura vial (intermodalidad)
- ✓ Mejorar la oferta de espacio público (integrar parques y ejes peatonales)
- ✓ Mejorar la oferta ambiental (paisajística y saneamiento básico)
- ✓ Reforzar las organizaciones sociales de base

Así mismo, se concluye que en el sector se presentan conflictos atribuidos a los diferentes actores, y que representan una amenaza:

Por parte de las autoridades:

- ✓ Carencia de una visión integral
- ✓ Desarticulación de acciones
  - Proyectos urbanos (espacio público, movilidad, equipamientos)
  - Programas sociales (emprendimiento, drogadicción, habitantes de calle, prostitución, etc.)
- ✓ Acciones de bajo impacto (aisladas / deficiente diseño, baja calidad)
- ✓ Falta de control:
  - Seguridad
  - Usos del suelo
  - Vial
  - Ambiental

Por parte de los ciudadanos:

- ✓ Incumplimiento de normas (urbanas, viales, ambientales)
  - Usos del suelo no permitidos
  - Construcciones ilegales
  - Parqueo prohibido (privado, taxis, intermunicipal, abastecimiento)
  - Invasión del espacio público (comercio formal e informal)
- ✓ Deficiente calidad de negocios / edificaciones
- ✓ Carencia de sentido de pertenencia, liderazgo / desarticulación de acciones

Teniendo en cuenta las disposiciones del POT vigente de Bucaramanga, se presentan las condiciones que establece el documento (Alcaldía de Bucaramanga, 2014) para los diferentes tratamientos urbanísticos que deben ser tenidos en cuenta en esta área delimitada.

Renovación urbana: se aplica a los sectores que requieren acciones integrales para la rehabilitación o transformación del espacio público y/o de las construcciones para aprovechar su potencial. Igualmente aplica en sectores que presentan aprovechamientos muy bajos en relación con su potencial, por ende, se permite que los predios tengan una mayor densificación, garantizando coherencia entre la intensidad del uso del suelo y el sistema de espacio público. Para el sector, solo aplica la modalidad de reactivación en sus tres sub-modalidades.

- Modalidad de Reactivación, sub-modalidad: la renovación puede hacerse por manzanas y/o frentes de manzana mediante proyecto urbanístico general y licencias de construcción sin que se requiera adelantar el trámite de plan parcial. Hasta tanto se ejecute el desarrollo por manzana o frente de manzana, se debe cumplir con la norma básica.
- Modalidad de Reactivación, sub-modalidad: permite una mayor densificación de los predios, propiciando englobes y buscando mayor coherencia entre las intensidades de uso del suelo y densidades edilicias con el sistema de espacio público que las soporta.

- Modalidad de Reactivación, sub-modalidad: aplica en zonas de la ciudad con alta concentración de actividades económicas y mezcla de usos que requiere concurrencia de acciones para reforzar espacial y funcionalmente su rol como centralidades e incentivar la localización y disposición organizada de nuevas actividades, edificaciones adecuadas para los usos y espacio público de calidad.

Consolidación: se aplica a los sectores urbanizados y/o desarrollados en los cuales se regulan las construcciones manteniendo o ajustando la adecuada relación entre la estructura del espacio público, los equipamientos y la intensidad de los usos del suelo.

- Consolidación urbana: se aplica en sectores de la ciudad, urbanizaciones, conjuntos, o proyectos de vivienda en serie, que conservan sus características urbanas, viales, espacio público, dotacionales y ambientales y deben mantenerse como orientadoras de los procesos de construcción. Para el sector, se aplica en el mercado central (carreras 15 y 16 con calles 31 y 33), en los predios de la curia (calle 33 con carrera 21) y en la Congregación Mariana (carrera 20 entre calles 36 y 37)

Conservación: orientado a definir las normas urbanísticas y acciones necesarias para proteger, recuperar, y poner en valor las áreas afectadas de los Bienes Inmuebles de Interés Cultural y/o sectores del ámbito nacional, departamental o municipal, así como su zona de influencia.

- Modalidad de Conservación de Bienes Inmuebles de Interés Cultural del Grupo Arquitectónico: se aplica a edificaciones de arquitectura habitacional, institucional, comercial, industrial, militar, religiosa, para el transporte y a obras de ingeniería que poseen valores históricos, culturales, simbólicos o de reconocimiento social.
- Sub-modalidad Individual: incluye las edificaciones singulares, relevantes por su tendencia estilística, de diseño, materiales o técnicas constructivas

y/o época de origen o constitución, que deben mantenerse o recuperarse.

- Esta sub-modalidad aplica para el Centro Cultural del Oriente, el Teatro Santander, la fechada de la Plaza San Mateo, el predio UIS Bucarica, el Club del Comercio y el Sagrada Familia.

Este planteamiento urbanístico tendiente a la revitalización del sector, parte de la estructuración de una visión sistémica de los elementos constitutivos de la estructura urbana, teniendo como referente, la proporcionalidad y dialéctica entre los espacios públicos y privados. Para ello se parte de la premisa de garantizar el refuerzo de la vocación del centro como prestador de servicios urbanos, como referente comercial y como un área que cuenta con algunos de los más importantes equipamientos, bienes cultural y parques de la ciudad.

Así mismo, se debe atender la dinámica y las condiciones especiales que plantean algunas zonas dentro de la zona, como es el caso de las áreas consolidadas ubicadas entre las calles 34 y 37, que ameritan un tratamiento espacial, tendiente a la recualificación del espacio público existente, al desarrollo puntual y estratégico de nuevas edificaciones de vivienda sobre plataformas comerciales, y a la organización de las actividades de comercio.

En este contexto, se plantea el refuerzo de la centralidad a través de la generación de las condiciones adecuadas para el desarrollo organizado de las actividades comerciales, de servicios y residenciales, en articulación con el entorno, integrando proyectos de escala urbana, y desarrollos inmobiliarios integradores.

La propuesta urbanística descrita se desarrolla a partir de dos ejes fundamentales, que buscan optimizar y racionalizar la ocupación del suelo, generando un equilibrio entre el espacio público y las áreas privadas:

- ✓ Articulación del sector con el entorno, mediante la integración de proyectos urbanos y la formulación de nuevos proyectos:

- Continuidad de la red vial
  - Conformación de corredores ambientales
  - Proyectos inmobiliarios de borde
- ✓ Reorganización de la estructura urbano funcional: a través de la articulación de los parques existentes y la generación de una nueva red de espacios públicos que permita la integración de la infraestructura vial, con los proyectos inmobiliarios, las edificaciones dotacionales y los bienes culturales del sector:
- Ajuste del trazado de las manzanas ubicadas hacia la av. Quebradaseca
  - Optimizar la ocupación y el aprovechamiento del suelo, generando centros de manzanas de uso público
  - Generar un desarrollo organizado de actividades comerciales
  - Impulsar la oferta masiva de vivienda y la dotación de los equipamientos requeridos por los nuevos residentes.
  - Articular los equipamientos, los bienes de interés cultural y la nueva oferta organizada de comercio, servicios y vivienda.
  - Conformar una red de espacios públicos integrando corredores ambientales
  - Reorganizar la infraestructura vial e incentivar el transporte no motorizado

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que, para la implementación de este tipo de proyectos en la ciudad, se requieren de modificaciones normativas municipales, así como, adaptación a la legislación nacional para tener una adecuada ejecución de los proyectos a considerar dentro de un distrito TIF.

## Modificaciones normativas en Bucaramanga para implementación de un distrito TIF

La Estructura Administrativa del nivel central del municipio de Bucaramanga (Alcaldía de Bucaramanga, 2023), está conformada por las siguientes dependencias que se muestran en la ilustración 19; del análisis conjunto de la misión y objetivos de cada una de estas dependencias, se considera que aquellas que están vinculadas con el Proyecto de Renovación Urbana e implementación de un Distrito TIF, son fundamentalmente: la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Infraestructura y la Secretaría de Desarrollo Social, teniendo un rol principal la Secretaría de Planeación



Ilustración 20 Estructura Administrativa de Bucaramanga fuente: (Alcaldía de Bucaramanga, 2023)

La Secretaría de Planeación tiene muchas más funciones destinadas al seguimiento de la planeación territorial y presentación de proyectos de inversión, no hay funciones específicas como operador urbano o de ejecución de proyectos urbanos específicos, excepto la que se señala para la ejecución y desarrollo de los planes parciales de renovación urbana y de desarrollo.

En este punto es importante señalar, que las funciones deberían ser actualizadas porque el POT trae otros instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística además de los planes parciales de renovación urbana y desarrollo, como son las operaciones urbanas estratégicas, dentro de las cuales se encuentra la operación urbana estratégica del Centro, entre otras.

Pero teniendo en cuenta que las operaciones urbanas estratégicas corresponden un elemento estructurante del POT, tal y como lo definen los artículos 461 y 462 del mismo, cuya finalidad es agrupar, articular y programar “distintos proyectos públicos, privados y/o de iniciativa mixta, teniendo la posibilidad de complementarlos y articularlos con las decisiones de planificación urbana, de forma tal que propicien la transformación de las zonas donde se desarrollan”. Inclusive, señala el Artículo 468 del POT como actuaciones sobre el territorio que deben ser previstas en el Plan de Desarrollo en el programa de ejecución de cada administración las operaciones urbanas estratégicas.

No obstante, lo anterior, la Secretaría de Planeación tiene unas funciones generales que la hacen competente para toda la formulación, desarrollo y vigilancia de los planes, estrategias y políticas necesarias para el desarrollo sostenible del municipio, en este caso siendo la implementación de un distrito TIF parte de las estrategias de ordenamiento del territorio y de los programas de ejecución de los planes de desarrollo les corresponderá formularlo y desarrollarlos.

Por otra parte, la Secretaría de Infraestructura, podría afirmarse que las funciones en relación con el proyecto de renovación urbana son esencialmente de ejecución de Componente Jurídico 155 Diagnóstico obras, de liderazgo, dirección y guía, interventoría en todo lo relacionado con infraestructura, equipamiento y mobiliario urbano, y obras públicas.

Para el área de intervención por los resultados iniciales del diagnóstico en la implementación de un distrito TIF se requiere intervención en infraestructura de espacio

público, de movilidad, intervención en conservación de Bienes de Interés Cultural. Para la etapa de formulación, basados en la matriz de desarrollo institucional, enfatiza en que aspectos se requiere intervenir en obra pública en el sector. De las funciones de la Secretaría de Infraestructura, puede deducirse que su participación en el Proyecto de implementación de un distrito TIF es esencial sobre todo en los programas y proyectos de los sistemas de movilidad y espacio público, sin embargo, esta secretaria no tiene ninguno vínculo ni con la planeación de la inversión ni con la del ordenamiento del territorio, ella es una simple ejecutora de proyectos.

Adicionalmente, la implementación de un distrito TIF requiere de un trabajo por parte de la Secretaría de Desarrollo Social fuerte, especialmente en las actividades de alto impacto que se realizan en la zona como la prostitución, drogadicción, también en el traslado de usos no permitidos como los industriales de alto impacto o los mismos del uso de los predios en casas de lenocinio. Para el área de intervención se requiere mediación pública en estos aspectos sociales, y de traslados de usos a sectores permitidos.

El análisis de la implementación de un mecanismo TIF se debe complementar con el estudio de los elementos del marco normativo para la aplicación del instrumento TIF. Se debe tener en cuenta el alcance del TIF como instrumento financiero, las condiciones presupuestales asociadas a las condiciones fiscales del municipio, al manejo y gestión del delta del predial y los parámetros que se encuentran hoy en la normativa del municipio de Bucaramanga.

Como punto de partida, se enfatiza que no existe en el ordenamiento jurídico colombiano regulación específica sobre la implementación del instrumento TIF en ninguna de sus modalidades. En ese orden de ideas, el desarrollo del mecanismo debe seguir reglas generales establecidas para tipologías financieras o tributarias similares o análogas que sean relevantes, atendiendo a condiciones de tipo legal a nivel nacional y otras que deberían incorporarse en la estructura normativa local.



En esta medida, es necesario precisar que para la aplicación de las modalidades de TIF que se han priorizado, desde el punto de vista financiero y tributario, no se pueden reglamentar por el municipio, bajo el entendido que su implementación en el marco normativo colombiano, se daría a través de la aplicación de estructuras financieras y de contratación creadas por la normativa nacional y desarrolladas por decretos del ejecutivo nacional, sobre las cuales las administraciones municipales no cuentan con potestad reglamentaria.

Ahora bien, como se evidencia que, para la implementación de los subsistemas de financiación de los proyectos urbanos, se requiere la definición de un marco jurídico de lineamientos de actuación que determine procedimientos aplicables y entidades responsables. Así mismo, como incorporar en el POT municipal los mecanismos TIF como instrumentos de financiación, los impuestos y los bonos de deuda pública para la emisión de FIRI, este último una de las posibles modalidades de TIF.

Por esta razón, como se detallará más adelante, se recomienda la expedición de un decreto municipal que desarrolle los procedimientos de delimitación, adopción e implementación de los Distritos TIF y la implementación de diferentes modalidades TIF, como desarrollo de las fuentes de financiación relacionadas con tasas e impuestos, cuyas condiciones de aplicación pueden ser definidas por la administración municipal según lo prevean en la actualización del POT.

A continuación, se exponen los aspectos financieros más relevantes para la implementación del TIF:

#### Autorización de ley o del gobierno nacional

En términos generales, para adoptar o implementar cualquiera de las tipologías TIF descritas no se requiere una ley que así lo autorice. Solo se requiere agotar pasos operacionales propios de las respectivas tipologías financieras autorizadas por el marco normativo vigente.

En esta medida, para cada una de las modalidades estudiadas y de acuerdo con el modelo u operación financiera en que se soportan, es preciso seguir procedimientos específicos, la adopción del instrumento financiero o tributario elegido por el concejo municipal y autorizaciones del nivel nacional que incluye:

- ✓ Registrar los empréstitos y contratos de créditos de proveedor en la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- ✓ En el caso de la emisión de bonos, obtener autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- ✓ Para la celebración de una asociación público privada, obtener concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación, cuando el contrato es cofinanciado por la Nación.
- ✓ Obtener validación de la operación de asociación público privada por parte de entidades financieras de segundo piso para presentación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- ✓ Registrar el contrato de asociación público privada ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### Impacto en la sostenibilidad fiscal del municipio

Sobre el impacto que produce en la sostenibilidad del municipio la implementación de las modalidades TIF estudiadas es necesario diferenciar el mecanismo a través del cual se manejan los recursos recaudados y se produce la “separación” del delta.

La implementación de las operaciones antes mencionadas supone un título jurídico de gasto que le permita a la entidad territorial titular disponer de los recursos provenientes del mayor valor del impuesto predial, o delta producido por aplicación del instrumento TIF. En estos términos se entiende como título jurídico la causa jurídica eficiente que sustenta la erogación del tesoro público municipal.

A continuación, se explican cuáles serían los títulos de gasto que subyacen a las operaciones mencionadas:

- Esto supone que el municipio haya celebrado un acuerdo de voluntades con otra persona natural o jurídica, de derecho público o privado en virtud del cual debe realizar gasto público como contraprestación a la adquisición de bienes o servicios. Previo a la celebración de un contrato, la entidad estatal debe contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y, posteriormente a su celebración, con el registro presupuestal.
- Si en virtud del contrato, la entidad se obliga a realizar pagos que afecten presupuestos de vigencias subsiguientes, o se pacta que la entidad recibirá bienes o servicios en dichas vigencias, debe contar con la autorización del Concejo para comprometer vigencias futuras.

No obstante, lo anterior, tratándose de operaciones de crédito público, las normas presupuestales expresamente indican que la celebración de estas no debe estar precedida de la autorización para comprometer vigencias futuras, debiendo someterse las mismas a la legislación de crédito público.

Finalmente, existe la posibilidad que el contrato celebrado no suponga la realización de pagos futuros, sino la cesión temporal pero definitiva, total o parcial de una renta que la era propia a la entidad territorial, pero que a partir de la cesión pertenece a un tercero.

Es relevante, para los efectos de esta investigación, precisar que en los modelos que implican afectación del presupuesto de gastos, en primer lugar, la renta que financia el gasto (delta del predial), se debe registrar como un ingreso de la entidad, para posteriormente registrar el gasto financiado con cargo a dicha renta (gasto amparado con la apropiación anual para atender el servicio de la deuda afectada en forma definitiva con los registros presupuestales y/o vigencias futuras que soportan los pagos

contractuales).

Por el contrario, si se trata de una cesión de rentas a la que se obliga la entidad en desarrollo del contrato, entendida esta como la transferencia de la renta en firme, pero de carácter temporal, de la entidad territorial a un tercero (patrimonio autónomo, entidad descentralizada etc), tal operación no implica afectación del presupuesto de gastos durante el tiempo en que la renta es cedida, sino un menor valor del ingreso de la entidad territorial, en la cuantía equivalente a la renta cedida, que pasa a ser un ingreso del ente cesionario.

Para la utilización de cualquiera de estas figuras es imprescindible analizar la política fiscal general del municipio, en cuanto a la presupuestación y proyección de sus rentas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), en la cual si está proyectando los ingresos futuros por el desarrollo de proyectos urbanos para respaldar otras obligaciones el efecto de una cesión de la renta de manera permanente e irrevocable directa para el proyecto urbano, tendrá sus impactos en menores ingresos para otros gastos, pero en impacto fiscal general es neutro.

**Orden contenida en una ley o acto administrativo válido:** Ahora bien, puede que el título de gasto no obedezca a la existencia de un contrato legalmente celebrado por la entidad territorial sino a la decisión del ente competente de transferir o ceder una renta, total o parcialmente, a un tercero, normalmente una entidad descentralizada por servicios del orden municipal, para que este ejerza las funciones que legalmente le corresponden.

Debe precisarse que, en el caso del municipio de Bucaramanga, quien debe tomar esa determinación es el Concejo Municipal, quien puede ordenar transferir o ceder una renta a una entidad descentralizada de orden municipal para cumplir las funciones asignadas. Si la decisión es transferir la renta, dicha transferencia debe incorporarse anualmente en el respectivo presupuesto de la entidad territorial, dentro del presupuesto de gastos. Por el contrario, si el Concejo decide ceder la renta al tercero, la renta cedida

debe dejar de computarse como ingreso de la entidad territorial y pasar a ser ingreso del tercero, sin que a futuro haya que computarse la renta cedida como gasto, pues constituye un menor valor del ingreso de la entidad territorial a futuro.

**Efectos fiscales de las modalidades de TIF analizadas:** Para precisar el grado de impacto fiscal de la operación, y los requisitos que se requieren para su celebración, debe distinguirse la situación y la forma proyección y compromisos de sus ingresos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad antes de la realización de esta, y su situación fiscal después de celebrada.

Previamente a la celebración de todas las operaciones de crédito público la entidad territorial o la entidad descentralizada deben sujetarse a las normas respectivas. En consecuencia, si la entidad territorial asume la posición de deudor frente a terceros como consecuencia de la operación, deberá acreditar, antes de la celebración de la operación y durante la vida de esta, el cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad y solvencia de la Ley 358 así como los límites de gasto previstos en la Ley 617. Igualmente, tal operación consume el cupo de endeudamiento otorgado por el Concejo Municipal.

En las operaciones *off balance*, en este caso la seleccionada como mecanismo TIF “*pay as you go*” no hay lugar al cumplimiento de las disposiciones de crédito público, ni a verificación de indicadores de las Leyes 358 y 617, ni consumen el cupo de endeudamiento de la entidad, pues la entidad territorial no asume posición de deudora frente a terceros. A pesar de ello, la entidad territorial asume compromisos con la entidad descentralizada de transferirle una renta, bien sea por decisión del Concejo como transferencia presupuestal, o por existir un flujo de pagos derivado de un eventual contrato a celebrarse con ella, durante un tiempo determinado, renta que por responsabilidad fiscal debe ser considerada una inflexibilidad presupuestal y por tanto excluirse del cómputo de los ingresos futuros de la entidad territorial.

En forma similar, deberán descontarse de la estimación de ingresos futuros las rentas cedidas pues estas ya no pertenecen a la entidad cedente (ente territorial) sino al

ente receptor de la misma. Así las cosas, aunque los modelos de implementación de TIF calificados como *off balance*, no son operaciones de crédito público, ni convierten a la entidad territorial en deudora, su ejecución evidentemente supone que el delta del predial ya no sea considerado como ingreso de la entidad territorial y por ende su ingreso futuro producto del delta si es proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo no va a poder ser usado para otros gastos.

### Administración y recaudo de los recursos del TIF

La fuente del recurso para financiar cualquiera de las modalidades TIF es un tributo de propiedad de los municipios. Por lo tanto, los recursos recaudados serían de libre destinación, sin embargo, en todos los casos, el ingreso debe ser recaudado por el municipio (sujeto activo y titular de la renta), quien no puede celebrar contrato o convenio alguno mediante el cual pretenda delegar en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones e imposición de sanciones relacionadas con los tributos de su propiedad (Ley 1386 de 2010).

En este orden de ideas, en todas las modalidades TIF analizadas de carácter financiero, los recursos pagados por los contribuyentes deben ingresar a las arcas municipales, ser administrados, controlados y vigilados por el municipio directamente en virtud de su potestad indelegable de administración tributaria.

**Condiciones para la destinación e inversión de los recursos provenientes de un TIF:** En la medida que los recursos que sirven de soporte al instrumento TIF provienen de una renta tributaria, la cual, si bien constituye renta de propiedad de los municipios y por tanto de libre destinación, tal libertad no alcanza a ser soporte para que el destino del recaudo permita financiar costos privados, quedando entonces reservado únicamente para financiar infraestructura, bienes y/o servicios públicos que estén vinculados al desarrollo de un proyecto urbano.

Al respecto, el artículo 355 de la Constitución Política de 1991, prohíbe que el Estado entregue auxilios o donaciones a favor personas naturales o jurídicas de derecho privado y en esta medida buscó evitar que existiera “erogación fiscal en favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo”. Así la cosas, no es admisible que los recursos producto del recaudo del TIF en ninguna de las modalidades apalanquen de algún modo costos que debería asumir un actor privado dentro del proyecto, razón por la cual en su estructuración resulta importante delimitar el alcance de la inversión en aras de tener certeza del gasto que se considerará elegible; esta condición constituye una de las grandes diferencias entre el TIF norteamericano y sus modalidades de implementación en el país, en tanto en los estados unidos los gastos legibles incluyen apalancar costos privados.

En relación con las condiciones de destinación de los recursos obtenidos en la aplicación del TIF, además de tener claro que como se deriva de la aplicación de un recurso de origen tributario, su destino solo puede ser para financiar inversión pública, dada su naturaleza se debe entender también como un instrumento de financiación del desarrollo urbano, y por ende le serán aplicables las disposiciones que definan las entidades territoriales un su plan de ordenamiento territorial (POT).

De esta forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, desde el POT se deberán definir los mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados, para lo cual se fijarán obligaciones urbanísticas a cargo de los propietarios del suelo y de las administraciones municipales para soportar la financiación de los costos que impliquen las actuaciones urbanísticas.

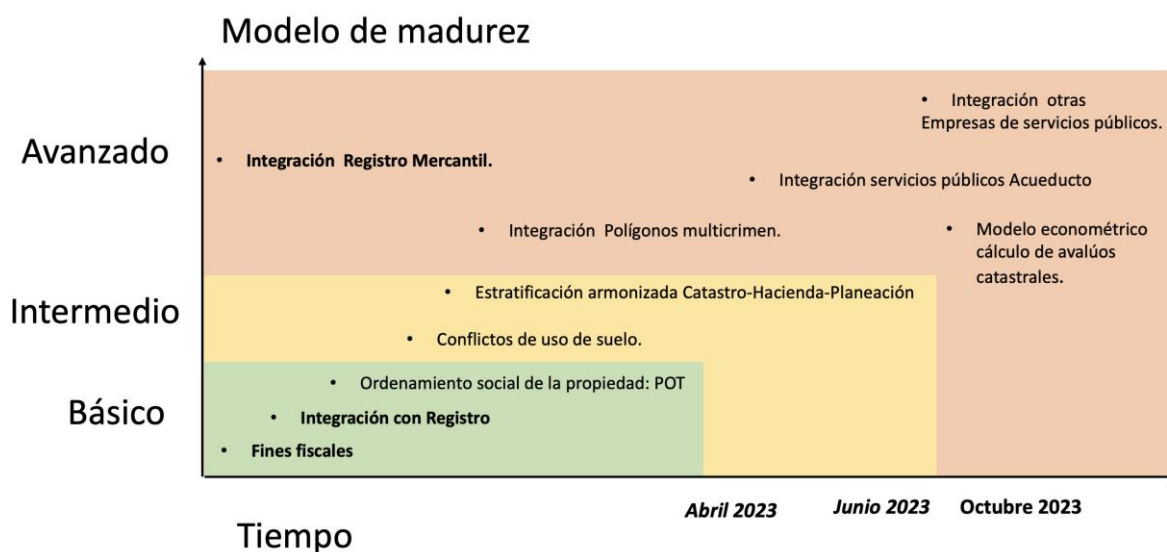
### **Implementación de un Catastro Multipropósito alineado con el POT**

En la última década se inició una transformación en el uso de la información catastral, buscando aplicarla para temas adicionales a la determinación de la base gravable del Impuesto Predial Unificado (IPU). Estas nuevas aplicaciones se orientarían

a generar información de utilidad para el ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo social y económico. Esta ampliación en el uso de la información catastral es lo que se ha denominado el enfoque multipropósito, debido a que surgen nuevas finalidades o propósitos diferentes al netamente fiscal.

La construcción del catastro por medio del registro sistemático y permanente de la información física, jurídica y económica de los predios, integrada con la información del Registro Inmobiliario, del Registro Mercantil y otros Sistemas de Información Territorial (ambiental, social, económica, étnica, etc.), convierte a la información geográfica generada en un insumo fundamental para la formulación e implementación de diversas políticas públicas, en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles de gobierno y en beneficio de los ciudadanos.

Las diversas aplicaciones del enfoque multipropósito facilitan la interacción entre fuentes de información que potencia la capacidad institucional y de respuesta en diversos campos. Por estas razones para la implementación del catastro multipropósito en el Área Metropolitana definimos un modelo de madurez, que permitiría ir conociendo el grado de avance que tiene la entidad respecto al objetivo final.



*Ilustración 21 Modelo de Madurez del catastro multipropósito del Área Metropolitana de Bucaramanga - Fuente: Elaboración propia – información obtenida de (Alcaldía de Bucaramanga, 2023)*



El modelo de madurez está compuesto por tres fases, la primera el modelo básico que incluye integrar el catastro con registro y con las capas del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para alcanzar un catastro apropiado para fines fiscales; la segunda que es el modelo básico que incluye compartir información con el municipio, especialmente, con la Secretaría de Planeación para lograr un catastro multipropósito adecuado para fines de planeación urbana; y la tercera fase que incluye un modelo avanzado implica la interoperabilidad de información con empresas de servicios públicos, con la Cámara de Comercio y otras entidad públicas y privadas que administren bases de datos o registros que no tengan un vínculo directo con la información predial, para alcanzar un catastro multipropósito de utilidad para fines económicos y sociales.

Como resultado del proceso de implementación del catastro multipropósito en el área metropolitana de Bucaramanga se pueden resaltar las siguientes experiencias:

**Para la estandarización de los estratos socioeconómicos con empresas de servicios públicos**, se adelantó un proyecto cuya meta fue actualizar la información de los suscriptores del acueducto a nivel de la manzana catastral. Se usó un algoritmo para identificar la manzana más cerca a la cual pertenece cada suscriptor, de tal forma que pudo ser identificado si el estrato socioeconómico registrado por la empresa de servicios públicos correspondía con la información oficial que reposa en la Secretaría de Planeación del Municipio.

**El cruce del uso del suelo del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con las actividades económicas desarrolladas por los comerciantes inscritos en el Registro Mercantil, permite identificar zonas de alta conflictividad.** A través del uso de tecnología de cruce geográfico y alfanumérico de bases de datos del registro mercantil de la Cámara de Comercio de Bucaramanga y de Catastro Multipropósito, se pudo contrastar si las actividades mercantiles registradas por los comerciantes correspondían con las indicadas en el POT para ser desarrolladas en dichas zonas.

**La especialización de los datos del Registro Mercantil administrado por la Cámara de Comercio** permite conocer la distribución de las empresas y empleos en el territorio del área metropolitana de Bucaramanga, facilitando la identificación de aglomeraciones económicas. Contar con mapas de cómo se distribuyen los empleos reportados y las empresas es clave para la planeación territorial y para la toma de decisiones del sector público y del privado. La experiencia lograda a través de la aplicación de procesos de *matching* determinístico, seguido de procesos de *matching* probabilístico en una base de datos que utiliza las direcciones como llaves primarias es replicable a ases similares, lo que permite acercarse a una estandarización de la forma como se interrelaciona el catastro con otras fuentes de información.

**La actualización masiva de cambios de propietario (Mutación de Primera)** es la evolución en el proceso consolidar la interoperabilidad entre el Catastro administrado y la base de datos de reportes que periódicamente remite la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), en la que se identifican las operaciones efectuadas en las notarías del territorio que hayan desembocado en la modificación del titular del derecho de dominio de los inmuebles que allí reposan. Estas anotaciones deben cumplir con unas condiciones específicas para que se pueda efectuar la automatización del trámite:

La compraventa reportada debe corresponder al 100% del predio (por lo tanto, no se admiten compraventas de derechos de cuota).

Sólo puede existir un propietario final del inmueble (no se realiza la interoperabilidad con predios que tienen más de un propietario).

**La generación automática de cartografía del área metropolitana de Bucaramanga con redes neuronales** permite acercar la brecha entre la información cartográfica que se tiene del territorio y la realidad inmobiliaria que se presenta en el municipio. A través del entrenamiento de modelos de redes neuronales (Inteligencia artificial) capaces de identificar y señalar predios, y de caracterizar el uso de suelo al diferenciar entre unidades residenciales, parques, zonas urbanas en general y zonas rurales, teniendo como base solamente la ortofotografía, se puede lograr como resultado

la caracterización necesaria, es decir la cartografía, lo que implica tener la información geográfica actualizada y a disposición para múltiples usos.

Si bien es cierto que el enfoque multipropósito amplía las aplicaciones de la información catastral en otros sectores, no por ello olvida la razón por la que se hizo necesario inicialmente: el fortalecimiento de la hacienda municipal al brindar seguridad jurídica de las características económicas de los predios. Por lo que el **incremento de ingresos tributarios a través de la eficiencia en los procesos de conservación y actualización catastral**, siendo estos los que fundamentalmente permiten mantener vigente la información física, jurídica y económica de los predios, ocurre por incrementos en los avalúos catastrales por motivos técnicos. A nivel de actualización el municipio de Bucaramanga ha generado el proceso de renovación del inventario de los inmuebles; desde la acción de conservación se ha desarrollado un proceso que tiene por objeto mantener actualizados todos los documentos catastrales y la información relacionada con los bienes inmuebles, los cuales se hallan sometidos a permanentes cambios.

## CONCLUSIONES

1. Los mecanismos TIF surgieron en los Estados Unidos en el contexto de una realidad histórica específica (posguerra) con el fin de responder a unas necesidades públicas y políticas específicas (renovación urbana). En esa realidad específica, planificadores urbanos a nivel estatal y local “crearon” el TIF dentro de un marco constitucional particular en el que los estados (como poseedores de poder constitucional fundamental de la unión) reconocen amplia autonomía a las ciudades para gestionar sus asuntos, en virtud de esa organización constitucional, los estados expiden leyes habilitantes específicas con amplias potestades para que se puedan adelantar mecanismos TIF.

2. En nuestro modelo de estado centralista con sistema de descentralización fiscal los municipios solo pueden aplicar lo que la ley les permite y autoriza. Adicionalmente existen restricciones constitucionales y legales de hacer erogaciones de recursos públicos a privados y de delegar en privados la administración y control de las rentas tributarias. El análisis de las diferentes tipologías de TIF en el marco legal colombiano, determinó que son más eficientes aquellas que:

- No afectan la capacidad real o potencial de deudor frente a terceros del municipio implementador del TIF, y por ende no deben sujetarse al cumplimiento y verificación del régimen de las operaciones de crédito público.
- Permiten mayor autonomía al ente territorial en la estructuración e implementación del proyecto.
- Facilitan la reserva y separación de la fuente de ingresos. Adicionalmente, es preciso descartar aquellas que implican dificultades para ceder la renta o el delta, y las no autorizadas específicamente por ley.

3. El POT de Bucaramanga debe establecer una estructura que permita materializar en áreas de intervención estratégica para cuyo desarrollo se defina el

Sistema Municipal de Ordenamiento Territorial, compuesto a su vez por los Sistemas Físico Espaciales y los Sistemas Institucionales de Gestión. El TIF entendido como el uso de impuestos como instrumento de financiación, se encuentra dentro del Sistema de Gestión para la Equidad Territorial en el cual se definen las condiciones de articulación de los instrumentos de gestión y de planificación para garantizar el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios. En este sentido, con el fin de contar con claridad suficiente sobre el contexto previsto para aplicar el TIF en la modalidad *“pay as you go finance”* y de esta forma identificar condiciones relevantes para la implementación de otras modalidades TIF, resulta pertinente entender aspectos relevantes asociados a la gestión de actuaciones urbanísticas y de la aplicación del subsistema de financiación.

4. Para la implementación de cualquiera de las modalidades propuestas es importante tener en cuenta:

- La definición de operaciones y proyectos urbanos en el marco de su POT o los instrumentos que lo desarrollen, a la que se le puedan aplicar instrumentos como el TIF.
- Contar con claridad sobre los procedimientos asociados a la adopción de proyectos urbanos a través de instrumentos de gestión y planeación (macro proyectos urbanos, planes parciales, etc.).
- Definir criterios claros de distribución de cargas y beneficios.

5. Es importante cuando estén en la fase de adopción del distrito que decide la aplicación de la modalidad TIF, para hacer independiente la aplicación del instrumento con la situación fiscal del municipio, proyectar en su Marco Fiscal de Mediano Plazo los ingresos futuros provenientes del delta a recaudar por el desarrollo del proyecto, en la medida que con ellos se podrá solventar los instrumentos de financiación.

6. Bajo la modalidad *“pay as you go finance”*, la implementación de un instrumento TIF se daría al definir un área o un proyecto que pueda generar mayor valor recuperable a través del recaudo de impuestos en el marco del cual las infraestructuras públicas pueden ser ejecutadas y operadas por un actor privado. De esta forma, de acuerdo con

las características del proyecto y las necesidades de infraestructura pública, se podrían plantear dos posibilidades:

- Celebración de un contrato de asociación público privada cuyo objeto sea la construcción, operación y mantenimiento de toda la infraestructura pública del proyecto urbano o área de intervención estratégica a la cual se destinarán los recursos TIF recaudados. En este esquema los recursos recaudados a través del TIF serían una de las fuentes de pago para la APP.
- Celebración de un contrato de asociación público privada cuyo objeto sea exclusivamente la ejecución, mantenimiento y operación de una obra de infraestructura pública específica en el marco del proyecto de renovación urbana.

En cualquiera de las modalidades indicadas, los recursos recaudados (delta) serían destinados por parte de la entidad concedente para pagar contra vigencias futuras la ejecución de la obra y los costos de financiación asociados.

7. El municipio de Bucaramanga debe crear una política pública TIF que tenga como finalidad vincular la aplicación del TIF como instrumento financiero en el desarrollo de proyectos urbanos, definiendo su articulación con la estructura del POT, precisando las modalidades que resultarían aplicables, el tipo de proyectos financiados y el procedimiento general para su implementación. Es necesario que la administración municipal adelante una serie de actividades que le permitan abordar el estudio de los siguientes elementos:

- Estructura del POT y proyectos urbanos de liderazgo del municipio.
- Instrumentos adoptados o a adoptar relacionados con proyecto específicos.
- Marco base de instrumentos de financiación establecidos por el POT y reglas de distribución equitativa de cargas y beneficios.
- Composición general de ingresos (tributarios y no tributarios) del municipio y de las zonas o áreas de intervención en los proyectos urbanos a financiar con los instrumentos TIF.

8. A partir de la identificación inicial de posibles proyectos urbanos, se debería establecer una priorización de los proyectos seleccionados y adelantar los estudios puntuales de pre factibilidad que permitan determinar para aquellos que se consideren prioritarios:

- Condiciones de financiación del proyecto tanto en obras públicas como de inversión privada.
- Potencialidades de aplicación de las modalidades TIF que se hayan definido en la Política.
- Determinación de condiciones urbanísticas del área donde se localiza el proyecto.
- Identificación de instrumentos de planeación y gestión de suelo aplicables de acuerdo con lo previsto en el POT.

9. Dado que se trata siempre de un proyecto urbano que contará como fuente de financiación con el mecanismo TIF, será necesario que se defina en la adopción o en el ajuste al instrumento de planificación correspondiente la forma en la que esta fuente de financiación se coordinará con otras posibles fuentes de financiación aplicables y con las reglas y condiciones establecidas en el POT para los sistemas de distribución equitativas de cargas y beneficios de los instrumentos de planificación que lo complementan y desarrollan. En cualquier caso, la expedición o ajuste de las decisiones administrativas correspondientes deberá incluir la definición exacta del ámbito geográfico específico- Distrito TIF- sobre el cual se realizará la implementación del TIF y adicionalmente se considera que dicha delimitación requerirá del estudio y visto bueno del Consejo de Direccionamiento Estratégico del POT de Bucaramanga.

10. Teniendo en cuenta las condiciones socio económicas de la ciudad de Bucaramanga, la selección del posible distrito TIF busca la concurrencia de estamentos públicos y privados en torno a una visión integral y articulada del territorio, de tal forma que se optimice la implementación de estrategias, acciones y proyectos detonante. Sin embargo, estos procesos requieren una institucionalidad coherente con los propósitos y acciones necesarias para liderar la implementación de proyectos estratégicos. En este

sentido, es indispensable coordinar las iniciativas públicas y privadas, haciendo énfasis en la participación de los diferentes actores sociales directamente involucrados, para lo que se requiere fortalecer la Secretaría de Planeación municipal en el campo específico de la planificación y gestión de las operaciones urbanas estratégicas, y realizar alianzas con el sector privado para la ejecución de proyectos de revitalización urbana.

11. La selección del centro como posible distrito TIF en la ciudad de Bucaramanga permite viabilizar la implementación de proyectos de revitalización del centro, siendo indispensable reconocer que el mayor potencial del sector está representado por su fuerte vocación como referente comercial y de prestador de servicios urbanos; en su amplia posibilidad para activación de la oferta de infraestructura patrimonial y cultural; en la necesidad de articular los espacios públicos con la infraestructura vial, los servicios ambientales, y la nueva oferta de vivienda y actividades comerciales organizadas; lo que en definitiva contribuye, a la revitalización urbana mediante la apropiación social de los espacios colectivos. Todo esto conllevando a la valorización del sector y a la revalorización de los escenarios culturales, racionalizando y optimizando la ocupación y el aprovechamiento del espacio privado; de tal forma que se fortalezca su vocación comercial y de servicios, en articulación con una nueva actividad residencial. En este sentido, cobra vital importancia la escala del proyecto urbano, como eje de la transformación, para lo cual se requiere adoptar una institucionalidad acorde, y unos mecanismos de gestión que permita su articulación con una escala mayor como lo son los mecanismos TIF.

12. Se identifica que la evolución en el avalúo catastral total de la ciudad de Bucaramanga debe estar encaminado en la implementación del catastro multipropósito metropolitano, ya que este proceso no solo es esencial para garantizar la seguridad jurídica en el territorio, sino también para conservar el valor de las propiedades en la ciudad manteniendo actualizada de forma permanente los cambios en los valores del suelo por la dinámica inmobiliaria en una ciudad que está en crecimiento económico.



## REFERENCIAS

Alcaldía de Bucaramanga. (2014). Alcaldía de Bucaramanga. Obtenido de <https://www.bucaramanga.gov.co/bucaramanga-avanza/plan-de-ordenamiento-territorial/>

Alcaldía de Bucaramanga. (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo Vigencia 2018-2027. Bucaramanga: Lógica, Ética y Estética.

Alcaldía de Bucaramanga. (30 de diciembre de 2019). Alcaldía de Bucaramanga. Obtenido de <https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/preguntas-y-respuestas-sobre-la-actualizacion-catastral-y-el-impuesto-predial-en-bucaramanga/>

Alcaldía de Bucaramanga. (2022). *Proyecto de Presupuesto Vigencia 2023*. Bucaramanga.

Alcaldía de Bucaramanga. (2023). *Alcaldía de Bucaramanga*. Obtenido de <https://www.bucaramanga.gov.co/sin-categoria/estructura-organica-organigrama/>

Amirtahmasebies, R., Orloff, M., & Wahbaes, S. (Marzo de 2021). The World Bank. Obtenido de <https://urban-regeneration.worldbank.org/node/17>

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Noviembre de 2021). Conversatorio Instrumento tipo TIF – Tax Increment Financing. Obtenido de <https://www.asocapitales.co/nueva/2021/10/04/conversatorio-instrumento-tipo-tif-asocapitales-minvivienda-banco-mundial/>

Baldwin, A. (2016). Tax Increment Financing: incentivising real estate development through the public sector. *Economic Affairs*, 80-83.

Building a Better Working World. (2017). Mecanismos de TIF. Medellín: EYGM Limited.

Cámara de Comercio de Bucaramanga (2014). Estudio del Entorno al Centro Cultural del Oriente.

Contaduría General de la Nación. (Julio de 2023). *Contaduría General de la Nación*. Obtenido de <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-districtos-y-municipios>

Czurylo, T. (2022). The effect of tax increment financing districts on job creation in Chicago. *Journal of Urban Economics*, 103-510.

Dulzaides Iglesias, M., & Molina Gómez, A. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. ACIMED.

Fedesarrollo. (2018). La financiación de las grandes ciudades: revisión de las grandes ciudades: revisión de la literatura, comparación internacional y experiencias exitosas. Bogotá: Fedesarrollo.

Fitch Ratings. (10 de Agosto de 2023). *Fitch Ratings*. Obtenido de <https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/fitch-puts-bucarmangas-long-term-rating-on-rating-watch-negative-10-08-2023#:~:text=El%20indicador%20de%20vida%20promedio,a%20desembolsos%20por%20aproximadamente%20COP52>.

Found, A. (2016). Tapping the Land: Tax Increment Financing of Infrastructure. C.D. Howe Institute ebrief 232.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*: Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio (6a. ed. --.). México D.F.: McGraw-Hill.

Hicks, M., Faulk, D., & Devaraj, S. (2019). Tax increment financing: Capturing or creating. *Growth and Change*, 672-688.

Johson, C., & Kriss, K. (2019). *Tax Increment Financing and Economic Development*. New York: Segunda edición - Albany: State University New York Press.

Lincoln Institute Of Land Policy. (2018). *Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development*. Cambridge: Policy Focus Report.

López, R., Salazar, C., & Schloet, L. (11 de Agosto de 2020). *BID*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/incremento-recaudo-impositivo-tif-financiacion-proyectos-urbanos-ciudades-municipios->

Luque, J., Ikromov, N., & Noseworthy, W. (2019). *Affordable Housing Development*. Switzerland: Springer.

Malhotra, A, Mishra, AK, Vyas, I. Financing urban infrastructure in India through tax increment financing instruments: A case for smart cities mission. *J Public Affairs*. 2022; 22:e2554. <https://doi.org/10.1002/pa.2554>

Merriman, D. (Marzo de 2021). *Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development*. Obtenido de <http://www.jstor.com/stable/resrep22080>

Ministerio de Vivienda de Colombia. (4 de 4 de 2022). *Minvivienda* . Obtenido de <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/titularizacion-de-impuestos-futuros-tif>

Montaña y Consultores Asociados. (30 de 01 de 2023). *ASOCAPITALES*. Obtenido de [https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2021/10/PPT\\_Financiacion\\_Desarrollo\\_Urbano\\_Colombia\\_ES-Banco-Mundial.pdf](https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2021/10/PPT_Financiacion_Desarrollo_Urbano_Colombia_ES-Banco-Mundial.pdf)

Universidad Nacional de Colombia. (2019). "Instrumentos para facilitar la toma de decisiones sobre la financiación del desarrollo Urbano y Territorial. Bogotá: Universidad Nacional.

Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. (2019). Instrumentos de financiamiento a través de la captura del valor del suelo. Bogotá: Alcaldía de Bogotá.

Torres, M., & Paz, K. (2022). Metodos de Recolección de Datos para una Investigación. *Facultad de Ingeniería - Universidad Rafael Landívar*, 1-21.

Varli, Y., & Ovenc, G. (2020). A benchmark modelling for. *International Journal of Islamic Finance*, 253-264

Vasilachis de Gialdino I (coord.) Ameigeiras, A.R.; Chernobilsky, L.B.; Giménez Béliveau, V.; Gialdino, M. R.; Mallimaci, F; Mendizábal, N.; Suarez, A. L. (2019), *Estrategias de Investigación Cualitativa. Volumen II*. Barcelona: Gedisa

Vlex. (26 de Diciembre de 2019). *Información jurídica, tributaria y empresarial*. Obtenido de <https://vlex.com.co/vid/resolucion-numero-68-000-831283209>