

Verticalización Urbana en Venta: Lecciones de las Concesiones Onerosas del Derecho de Construir en America Latina

Martim O. Smolka

*Versión en revisión por parte del contratista
Instituto Lincoln de Política de Suelos.*

Los errores y omisiones son responsabilidad exclusiva del autor.

*El autor está agradecido desde el principio por las críticas y sugerencias
planteadas en su lectura.*

Junio 2025

Verticalización Urbana en Venta: Lecciones de las concesiones onerosas de los derechos de construcción en América Latina

Martim O. Smolka

Capítulo 1 - Cargos contra los derechos de construcción	7
Las ciudades están creciendo en altura	7
BOX: Mayor esfuerzo fiscal: para cubrir las inversiones en infraestructuras urbanas.	9
Principios de CODC	13
¿Qué hacen los desarrolladores?	15
Advertencias	16
Nota sobre fuentes y procedimientos analíticos	17
Pregunta que se intenta responder en el PFR:	18
Capítulo 2 – La implementación multifacética de CODC	19
SECTION 1	19
Brasil - ¿Un caso paradigmático ?	19
Difusión de la CODC en Brasil	23
BOX - Rio Reviver Centro	26
Colombia - Un proceso de acomodación	29
BOX – El Plan Zonal de Bogotá Norte (Ciudad de Lagos de Torca).	33
Uruguay - Métricas ajustadas localmente	36
Ecuador – Revisitando complejidades innecesarias	40
BOX - El intento de la Ley Plusvalias	40
Argentina – Efectos demostrativos de casos desde abajo hacia arriba	44
SECCIÓN 2	49
Mexico – Altos beneficios por transferencias ociosas de derechos	49
Chile – Persiguiendo compensaciones por externalidades	54
Guatemala – Vivienda prioritaria por intercambio de derechos	58
El Salvador – Venta de derechos más allá de la norma	59
SECTION 3	61
Peru – Proceso regulatorio incompleto	61
Venezuela – Efectos adversos de la politización del uso del suelo	64
Cuba - Miopía de oportunidad por deferencia a la autoridad superior	65
Paraguay – Alto coste de irresolución por apoyo institucional inmaduro	67
Costa Rica – Un 'tren demasiado lejos'	68
Capítulo 3 - Mas alla de destaques por pais: sintesis interpretativa	71
Difusión y polinización cruzada	71
De la retórica a la práctica	72
Ordenanzas incongruentes que afectan a la implementación	73

Venta artificiosa de derechos más allá de los límites establecidos	76
Box - Programa 'Mais Valerá' de Río	77
La línea base o coeficiente básico	80
El desafío del numerario	81
Factores de descuento: no todos necesariamente justificados	84
Los 5 l's de insistente resistencia	86
Capítulo 4 - Cargas a los derechos de construcción: una obviedad	90
Refuerzo de la financiación de inversiones	90
Promoción de la 'justicia territorial'	90
'Suelo creado' como patrimonio público	91
Reducción de la especulación inmobiliaria	91
Mitigación de barreras para la inclusión socioespacial residencial	92
Capítulo 5 - Recomendaciones	94
Reposición de la hegemonía de la planificación sobre el CODC	94
Distinguir promotores de propietarios	94
Capacitación para enfrentamiento de problemas operacionales	95
Viabilizando la transferencia del derecho a construir	95
Entrenamiento en fundamentos de economía urbana	96
Promoción de la visibilidad pública y el apoyo de la sociedad civil	96
Apéndice – El contencioso de que cargas a los derechos de construcción son inflacionarias	97
Referencias	99
Glossary	108
Agradecimientos	110
Sobre el autor	113
Acerca del Instituto Lincoln de Política de Suelos	113

Figuras

Figura 1 – Incidencia de departamentos sobre total de viviendas (urbanas)	7
Figura 2 - Ciudades brasileñas con alta proporción de residentes en edificios	8
Figura 3 - Rascacielos Gran Torre Costanera de 62 Plantas en Santiago, Chile	8
Figura 4 – Obras del metro.	10
Figura 5 - Desde la subinversión acción pública hacia ingresos por mayores densidades	11
Figura 6 - Campaña contra la introducción del CODC en Belo Horizonte, Brasi	12
Figura 7 - Diagrama - Alternativas para 4.800 m ² de área de edificación.	14
Figura 8 - Conversión creativa del suelo en una zona de altos ingresos de Ciudad de México	16
Figura 9 - Bella Vista e Marbella and landfill-park (Cinta Costera)	17
Figura 10 - São Paulo's sea of skyscrapers: the scale and density of the city	20

Figura 11 – CODC aplicado en un edificio en São Paulo	21
Figura 12 - Estevão Baião, desarrollo de viviendas de interés social financiado por CEPACs	23
Figura 13 - TABLA - Belo Horizonte vs. Recife	24
Figura 14 - Novotel Botafogo sobre las restricciones de construcción	27
Figura 15 - Mapa de licencias para nuevos edificios en el proyecto Reviver Centro	28
Figura 16 - 'A Noite' Edificio renovado bajo el Reviver Centro	29
Figura 17 - Bogota Macarena barrio con el International Center Building en la parte trasera.	30
Figura 18 - Obligación urbanista que paga la construcción.	31
Figura 19 - Posible conversión de la casa en un edificio	32
Figura 20 - Partial Plan Lagos de Torca	35
Figura 21 - Edificios de diferentes tamaños a lo largo de la costa en Montevideo	37
Figura 22- Gráfico X - Aplicación de cargas en Montevideo	38
Figura 23 - Desarrollo en Canelones que cobra cargos por derechos de construcción	39
Figura 24 - Manifestaciones populares rechazando la Ley 'Plusvalias'	41
Figura 25 - Panorama de Quito	42
Figura 26 - Quito's tallest building in the left side of the photo	43
Figura 27 - Costa de Gesell	45
Figura 28 - El edificio fue desarrollado bajo la nueva normativa del CODC	46
Figura 29 - Dibujo ilustrativo para BAS CDCC	47
Figura 30 – Area añadida en un edificio existente en el barrio de alto nivel de Ricoleta.	47
Figura 31 - Cálculo de la compensación CDCC en Buenos Aires.	48
Figura 32 - Verticalización de la Avenida de la Reforma en el centro de Ciudad de México	49
Figura 33 - Tabla - Cálculos para Transferencia de Derechos en la ciudad de Mexico	50
Figura 34 - Edificación beneficiada por transferencia de derechos	52
Figura 35 – Panorámica de Guadalajara	53
Figura 36 – Tabla: Parámetros para el cálculo de la Contribución al Espacio Público..	55
Figura 37 - Formulario oficial para cobrar compensación por LAEP en Nunoa	56
Figura 38 - Este proyecto en Nunoa financió las mejoras en el espacio público de la acera	57
Figura 39 - Viviendas inclusivas con mayor edificabilidad.	59
Figura 40 - Comisión de la Asamblea Legislativa en una votación crítica sobre el CODC	61
Figura 41 - Centro histórico de Lima en perspectiva	62
Figura 42 - Derechos de edificación adicionales obtenidos a cambio de vivienda social.	63
Figura 43 - El aeropuerto desactivado y sus alrededores.	64
Figura 44 - Mercado incipiente: anuncios de permutas en un parque público de La Habana	66
Figura 45 - Restauración de edificios en la antigua Habana	67
Figura 46 – Asunción: BRT parcialmente construido y destruido con el proyecto abortado	68
Figura 47 - Línea de tren cruzando una calle del centro de la ciudad en S. Jose City	69
Figura 48 – Tabla síntesis situación del cobro por actos administrativos en ALC.	71
Figura 49 - Centro histórico de Lima	73
Figura 50 - Una calle en el centro histórico de Lima	74
Figura 51 - Estadio Atlético Paranaense para reformado con ayuda de CODC	75
Figura 52 Table - Legitimate vs distorted sequences of CODC associated events	76
Figura 53 - Rio Mais Valia Mark	77
Figura 54 - Mas allá del máximo del CA negociados en el barrio de Ipanema, Río de Janeiro	78

Figura 55 - Límite físico al adicional de área de construcción, Buenos Aires Vila 31	79
Figura 56 - Tabla – Métricas comparativas de líneas de basis	81
Figura 57 - Endogeneidad del valor de base de un terreno en una zona que se verticaliza	82
Figura 58 - Tabla - Pros y contras de numerarios alternativos	83
Figura 59 - Tabla – Hacer y no hacer	94
Figura 60 - Tabla: No indiferencia del consumidor cuando CODC se transfiere a los precios	97

Resumen

La proliferación de edificios de gran altura y las concesiones onerosas para derechos de construcción (CODC) más allá de las requeridas para la ocupación de terrenos unifamiliares están atrayendo mayor la atención de los responsables por las políticas urbanas. Este estudio examina la participación pública en los incrementos del valor del suelo derivados de estas concesiones, documentando la legislación nacional y local, las herramientas de planeación y ejemplos. Revisa la evolución de las políticas urbanas y la implementación de CODC en los países, destacando las lecciones aprendidas. A pesar de la amplia difusión, la implementación ha enfrentado desafíos significativos debido a incongruencias en y entre las herramientas, a demandas técnicas frente a capacidades locales y a malentendidos sobre el impacto de las referidas cargas en el mercado inmobiliario. Enfrentar estos problemas es fundamental para ampliar la capacidad de inversión pública y promover la vivienda social inclusiva.

Resumen Ejecutivo

En las últimas décadas, reformas legislativas han dotado a las jurisdicciones locales de un formidable arsenal de herramientas de financiación urbana del desarrollo urbano, tanto con recursos tributarios como no tributarios. Esos últimos han reforzado su capacidad de inversión y con potencial de promoción de una mayor equidad intraurbana, y también de un mejor funcionamiento (más eficiente) del mercado inmobiliario. A destacar en este sentido, el número creciente de legislaciones que han adoptado o ampliado el alcance de la concesión onerosa de derechos de construcción (CODC). Este fenómeno se observa no solo a nivel nacional, sino también a nivel local, extendiéndose más allá de las grandes ciudades para abarcar muchas jurisdicciones más pequeñas en toda la región.

Aunque muchas jurisdicciones muestran aplicaciones prometedoras de algunos de estos instrumentos (por ejemplo, São Paulo y Bogotá con el uso sustantivo de herramientas CODC para financiar la reurbanización), la mayoría, si no todas, estas iniciativas siguen quedando corto de su potencial.

La realidad es que la resistencia es fuerte y se encaja en los '5:1's' categóricos: **ideología** (como rechazos a la intervención pública en los mercados), **intereses** (especialmente oportunidades de especulación inmobiliaria) y, sobre todo, **ignorancia** (falacias en la sabiduría convencional sobre cuestiones básicas como por ejemplo, el supuesto impacto inflacionario de los instrumentos en los precios inmobiliarios); además de la contumaz **ineria** administrativa y **la inoperatividad** técnica de los gestores urbanos. Como resultado, algunas iniciativas fueron abortadas y muchas se desviaron del propósito mayor o intención original de la herramienta. Esto se ha manifestado en la reingeniería de algunas herramientas, a menudo bajo pretextos de mejoras o pragmáticos, con vistas a la obtención de ingresos fáciles con la violación de la legitimidad de los parámetros de uso del suelo vigentes en los planes maestros. ¡Una nueva herramienta para vender (el futuro desvirtuado de) la ciudad!

Para mantener el trabajo en tamaño manejable sin sacrificar la profundidad necesaria, la argumentación se focaliza prioritariamente en las cargas para conceder públicamente derechos

adicionales de construcción. El enfoque se justifica por dos tendencias importantes: la rápida verticalización, a menudo asociada a la densificación, endógenas a ('et pour cause') en las áreas de más alto valor, y la replicación de proyectos de regeneración urbana a gran escala; con ambas tendencias ya no limitadas a las ciudades primases. Los actos administrativos en tela incluyen regulaciones de uso del suelo como la zonificación exclusiva, la fijación de coeficientes de aprovechamiento del terreno y similares, que resultan en mayores valoraciones, actos que configuran formas de enriquecimiento sin causa justificada, para los propietarios beneficiados. Se demuestra que tales valoraciones pueden ser significativas, ofreciendo a los municipios la oportunidad de reforzar las herramientas de financiación del desarrollo urbano.

Mediante una breve evaluación del estado del arte de la implementación del CODC en 14 países de la región, se evidencia la diversidad de experiencias registradas, así como la identificación de los factores críticos que inciden en su desempeño. Este fue el caso de las generosas exenciones concedidas especialmente en la definición de los cocientes básicos de edificación (como sea la línea de base para el cálculo del 'adicional' de construcción que se concede contra pago del beneficiario) así como de su respectiva unidad de medida del valor monetario, ni siempre satisfaciendo las necesarias condiciones como numerario (re: invariabilidad).

También evidenció incoherencias con la transferencia de derechos de construcción cuando son superiores a los limitados por el coeficiente básico; la naturaleza nefasta de la 'venta' de uso por encima del coeficiente máximo; las consecuencias perjudiciales de revertir la precedencia de la planificación urbana sobre la aplicación de los derechos de desarrollo adicionales; y finalmente, la innecesaria coincidencia de intereses entre promotores inmobiliarios y propietarios y sus implicaciones en la 'política de políticas' de la implementación de tales instrumentos.

Al hacerlo, la revisión también identifica inconsistencias recurrentes en el debate público sobre la supuesta transferencia del coste de los derechos de desarrollo a los precios finales, los límites de los derechos adquiridos, la doble imposición para efectos tributarios, y otros malentendidos comunes sobre la naturaleza de estas herramientas, a ejemplo de atribuir a la CODC un carácter inherente a la gentrificación.

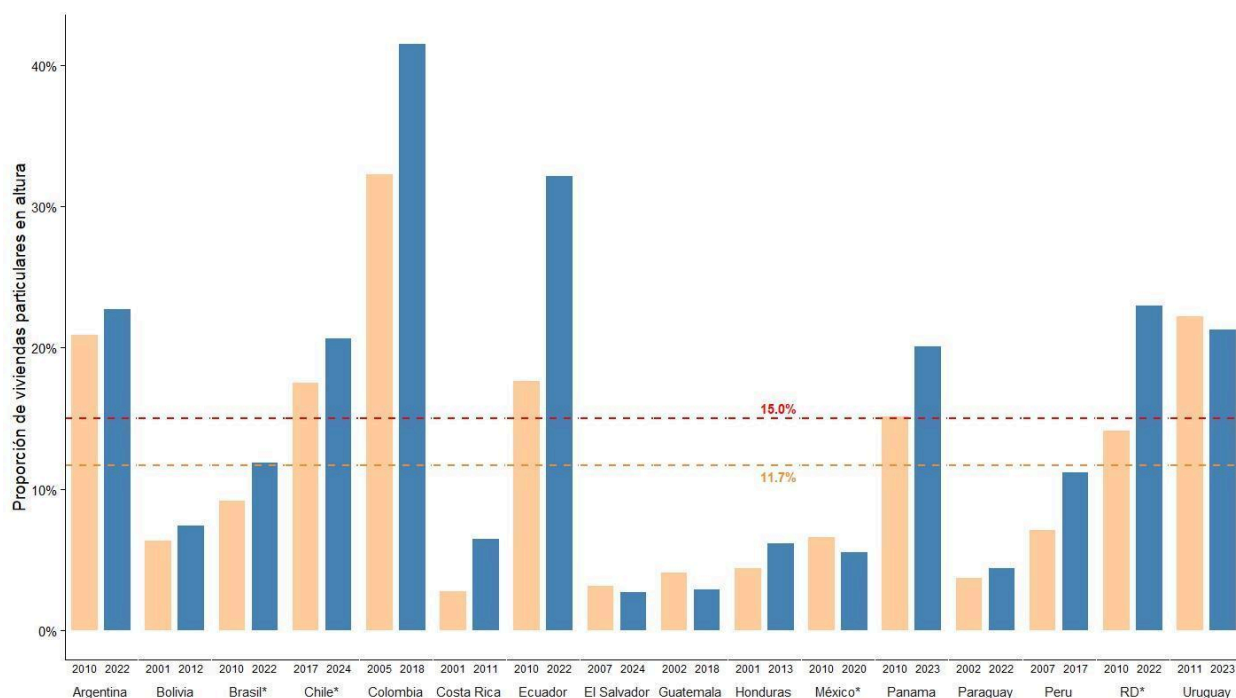
Dada la posición a menudo frágil de los funcionarios locales en la implementación de nuevas políticas, especialmente cuando implican en la redefinición de intereses sobre la propiedad de la tierra, las recomendaciones insisten en la relevancia de programas de capacitación. Esos enfocados más allá de la formación para el personal técnico local, también a influenciadores de la decisión pública (prensa, movimientos sociales, asociaciones profesionales, etc.) para mejorar la comprensión de los aspectos legales, económicos y urbanísticos de los cargos por derechos adicionales de desarrollo y otros instrumentos de financiación basados en la tierra. Para obtener el apoyo público necesario, que involucre a la sociedad civil, se recomienda aumentar la visibilidad de los beneficios generados por estos instrumentos en inversiones en vivienda social y ampliación de la cobertura de infraestructuras, lo cual debería interesar al sector inmobiliario privado ya que deben y pueden expandir el mercado formal de vivienda social.

Capítulo 1 - Cargos contra los derechos de construcción

Las ciudades están creciendo en altura

Los resultados de un estudio exhaustivo, que abarca más de 1500 ciudades en todos los continentes, indican un cambio desde una expansión urbana lateral hacia un desarrollo urbano más vertical (Froking et al., 2024) en las últimas tres décadas. Esta tendencia es especialmente significativa en Asia, con la China responsable por el 66% de los rascacielos mundiales (con más de 250 metros de altura) completados en 2017. Basándose en mediciones similares, un estudio reciente de Lablonovski y Evers (2024), que examinó ciudades brasileñas desde 1993 hasta 2020, concluyó que la expansión poblacional se acomodaba mediante expansión horizontal (45%) y expansión la vertical en 55%. Casi todas las áreas urbanas medianas y grandes mostraron tasas de crecimiento del volumen construido que superaban sus tasas de crecimiento poblacional. Se espera que esta tendencia afecte los precios de la tierra en toda América Latina.

Figura 1 – Incidencia de departamentos sobre total de viviendas (urbanas)



Fuente: Diego Aulestia - elaboración propia en base a Censos de Población y Vivienda

(*) Los datos son nacionales e incluyen viviendas urbanas y rurales. Los datos de Mexico son nacionales solo para el según periodo.

Nota: la línea roja indica el promedio del periodo censal más reciente y la línea naranja indica el promedio del periodo censal anterior. (@Diego Aulestia)

Estudios similares muestran un aumento en la proporción de la población urbana que vive en apartamentos, que son unidades multifamiliares asociadas a una mayor densidad. Por ejemplo, un análisis del censo argentino de 2022 realizado por INDEC (2023) indica que el 73,7% de las

viviendas en Buenos Aires son apartamentos. A pesar de un bajo crecimiento poblacional (menos del 2%) en São Paulo desde 2010, alcanzando unos 11,4 millones de habitantes en 2024, el censo brasileño indicó un aumento en la proporción de personas que viven en pisos en más del 40% (de 1.009.636 a 1.435.984), representando el 8,5% en 2010 y el 12,5% en 2022. Los fenómenos no se limitan a las ciudades más grandes, como indica a continuación la muestra de ciudades brasileñas más pequeñas, con una gran parte de la población residiendo en edificios más altos.

Figura 2 – Ciudades brasileñas con una alta proporción de residentes en edificios de apartamentos

City (State)	Population	% living in Apt.
Viçosa (MG)	76 430	41,68%
São Caetano do Sul (SP)	165.655	50,77%
São José (SC)	270.299	41,05%
Niterói (RJ)	481.749	40,2%
Porto Alegre (RS)	1.332.845	42,36%

Fonte: Autor IBGE Censo do BRASIL de 2022

En Colombia, el Departamento de Planificación Municipal de Medellín (citado en La Lonja 2016) informó que en 2016 la ciudad contaba con 6.384 edificios con más de cinco plantas, incluyendo 34 edificios de más de 30 plantas. En total, el 57,2% de la población residía en apartamentos.



Figure 3 - Rascacielos Gran Torre Costanera de 62 plantas en Santiago, Chile

Subtítulo: Concluido en 2013 tras siete años de construcción, es actualmente el edificio más alto de Sudamérica. (@Martim Smolka)

Desde la década de 1970, los derechos de construir por encima de un coeficiente básico concedidos mediante actos administrativos se han asociado con aumentos significativos del valor del suelo. Este efecto responde al proceso de densificación, a menudo expresado en construcción vertical, presente incluso en ciudades menores donde los rascacielos han sido facilitados por flexibilizaciones regulatorias. Conviene subrayar que las mayores densidades solo son viables cuando debidamente apoyadas por acciones públicas, como inversiones en sistemas de movilidad, regeneración urbana, ampliación de la capacidad de drenaje y medidas de seguridad.

[inicio cuadro de texto]

BOX: Mayor esfuerzo fiscal: para cubrir las inversiones en infraestructuras urbanas.

Consideremos la evidencia del mayor esfuerzo fiscal requerido en las jurisdicciones latinoamericanas en comparación con el de los países desarrollados en cuanto a la financiación de infraestructuras urbanas. Por ejemplo, la diferencia de costes para construir infraestructuras, como 1 km de metro en una gran ciudad de América Latina, es relativamente menor que la disparidad en la renta per cápita en comparación con los países desarrollados. Aunque el coste de materiales como cemento o hierro varía menos de 1 o 2 veces —de forma similar para las grandes excavadoras—, los precios por kilómetro de metro oscilan entre 100 y 250 millones de dólares en ambas regiones. Mientras tanto, la ratio de ingresos entre estas regiones, que afecta a la carga fiscal, es al menos de 1 a 5. Esto indica que se requiere un esfuerzo fiscal significativamente mayor en las jurisdicciones latinoamericanas. Esta discrepancia pone de manifiesto la incapacidad estructural del mercado en estas regiones para proporcionar suficientes terrenos urbanizados a un precio asequible. Por lo tanto, teniendo en cuenta los desafíos asociados a incrementar los impuestos, es prudente explorar fuentes alternativas de financiación para infraestructuras y servicios urbanos. Según Brichetti et al. (2021), el déficit acumulado de inversiones en infraestructuras en la LAC requiere un esfuerzo fiscal superior al 3,12% del PIB/año hasta 2030.

[fin del cuadro de texto]



Figura 4 - Obras del metro (@Martim Smolka)

En efecto, las políticas fiscales convencionales en gran medida ignoran el hecho de que los costes de proporcionar infraestructuras y servicios urbanos son públicos, pero sus beneficios son privados. Las inversiones públicas no solo benefician a los propietarios directamente afectados, sino que también respaldan derechos adicionales de construcción y desarrollo. Por ejemplo, la expansión de los sistemas de agua y alcantarillado proporciona la capacidad adicional que permite a los promotores construir a densidades más altas.

Los propietarios, a su vez — notablemente de los escasos terrenos bien servidos de infraestructura como típicos en países del tercer mundo— pueden así obtener enormes ingresos inmerecidos de diversos proyectos públicos o de la flexibilización de la zonificación y otras restricciones. El objetivo de las políticas de recuperación de plusvalías es movilizar —a través de medios fiscales, regulatorios, participativos y otros— parte o la totalidad de estos ingresos extraordinarios en beneficio de la comunidad en general. (Smolka y Goytia 2017). La siguiente figura ilustra una secuencia de eventos típica de las ciudades de tercera palabra.

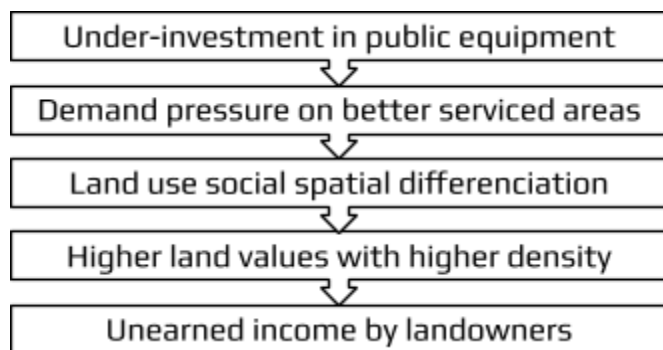


Figura 5 – Desde la subinversión acción pública hacia ingresos por mayores densidades.

Fonte: Autor

Una evaluación exhaustiva de Ahlfeldt et al. (2019), que abarca 347 estimaciones de 180 estudios, ilustra los efectos del aumento de la densidad en diversos factores. Los resultados indican que una mayor densidad contribuye a la preservación de las zonas verdes, la reducción del consumo de energía, la disminución de las tasas de criminalidad y la reducción de costes para la prestación de servicios públicos locales. Además, los estudios revelan una correlación directa entre la densidad y los alquileres más altos, que a la vez afectan los precios del suelo y otros factores.

Aunque promover una mayor densidad mediante ciudades más compactas ha sido ampliamente recomendado por economistas urbanos y planificadores como estrategia para mejorar la eficiencia y la equidad en la infraestructura y la prestación de servicios, la idea de que los propietarios que se benefician del aumento del valor de la tierra deberían contribuir en la financiación de estas inversiones públicas es todavía incipiente. A menudo hay resistencia a esta sugerencia, ya que se expresa en los argumentos de que su carga (alta) de impuestos sobre la propiedad debería ser suficiente para cubrir tales inversiones, sin mencionar las restricciones regulatorias (excesivas) de uso del suelo. Estas dos acusaciones son los titulares principales en campañas ('outdoors', periódicos, sitios web, etc.) movidas por agentes inmobiliarios contra nuevas interferencias fiscales o regulatorias públicas en el mercado.



Figura 6 - Campaña contra la introducción del CODC en Belo Horizonte, Brasil.

Subtítulo: Portada de un folleto de 20 páginas distribuido que pedía la firma de un manifiesto contra el CODC unitario básico de la CODC. "La verdad sobre los impactos del nuevo Plan Maestro de BH (Belo Horizonte) y la creación del impuesto a la vivienda". "Con más impuestos todos pierden". "¡Más impuestos... No!"

El fenómeno de las ciudades creciendo hacia arriba contrasta aparentemente con estudios (Angel, 2011) que muestran que la expansión urbana supera al crecimiento poblacional. Sin embargo, estas tendencias pueden coexistir por ejemplo zonas centrales con edificios de oficinas y apartamentos de gran altura, normalmente ocupados por familias de mayores ingresos con mayor disposición y aptitud de cubrir los costes de mantenimiento (e.g. ascensores). Esto puede empujar a las familias de bajos ingresos a las afueras. Por ejemplo, en los años 80, São Paulo sustituyó las favelas por rascacielos. Con efecto, Biderman, Sandroni y Smolka (2006) observaron una disminución en la densidad de población a pesar del aumento del volumen de construcción en el redesarrollo de la región central de al largo de la avenida CAia Lima.

A medida que aumenta la distancia desde el centro de la ciudad, las ocupaciones de tamaño de suelo residencial tienden a expandirse (aunque no necesariamente de forma estrictamente continua). En consecuencia, la tasa de expansión geográfica puede superar el crecimiento poblacional total de una ciudad según lo identificado por Angel (op. cit.). Este fenómeno es compatible con una proporción creciente de edificios de gran altura (zonas de mayor densidad),

siempre que estas unidades sean suficientemente menores que las parcelas ocupadas por las viviendas unifamiliares en las áreas de expansión geográfica.

Para que la tasa de expansión de la ciudad supere la tasa de crecimiento poblacional, con la creciente verticalización basta con que al menos la mitad de la población adicional ocupe el área en expansión con una densidad superior a la existente.

Además, teniendo en cuenta las funciones de "lugar central" del núcleo urbano, como hospitales y oficinas que sirven a toda la ciudad y se encuentran en edificios altos, el propio núcleo puede experimentar una tasa de crecimiento vertical superior a la tasa total de crecimiento poblacional.

En general, independientemente de si las ciudades se expanden vertical u horizontalmente, los ingresos (\$) que las ciudades pueden generar a partir de las concesiones (venta de, cargos a) para mayores Cocientes de Aprovechamiento del Terreno (CA)¹ están aumentando, lo que indica un aumento de sus activos públicos.

Principios de CODC

El CODC introduce un parámetro urbano en el que los derechos de construcción más allá de un umbral establecido—que pueden definirse como los derechos fundamentales asociados a la propiedad privada de la tierra—es entendido como concedido (otorgado) por el ente público. El público puede imponer condiciones para la concesión de cualquier derecho de uso adicional. (Furtado, Rabello y Bacellar 2017).

Esto surge de la idea de que las políticas fiscales convencionales en gran medida ignoran el hecho de que los costes de proporcionar infraestructuras y servicios urbanos son públicos, pero sus beneficios son privados. Como ya visto, las inversiones públicas no solo benefician a los propietarios directamente afectados, sino que también respaldan derechos adicionales de construcción y desarrollo. Por ejemplo, la expansión de los sistemas de agua y alcantarillado proporciona la capacidad adicional que permite a los promotores construir a densidades más altas. Así, los propietarios pueden obtener enormes aumentos en ingresos no merecidos por la flexibilización de la zonificación y otras normativas que afectan a los derechos de construcción (Smolka 2019).

Los gobiernos pueden apoyarse en diversos mecanismos de financiación basados en la tierra para abordar el gasto público y el trato igualitario entre los ciudadanos², dependiendo de sus marcos institucionales. Un enfoque eficaz es captar el incremento en el valor del suelo resultante de la concesión de derechos de construcción adicionales, especialmente en zonas

¹ Conocido en inglés como 'Floor Area Ratio' (FAR) este cociente asume nombres distintos entre las jurisdicciones de la región latinoamericana.

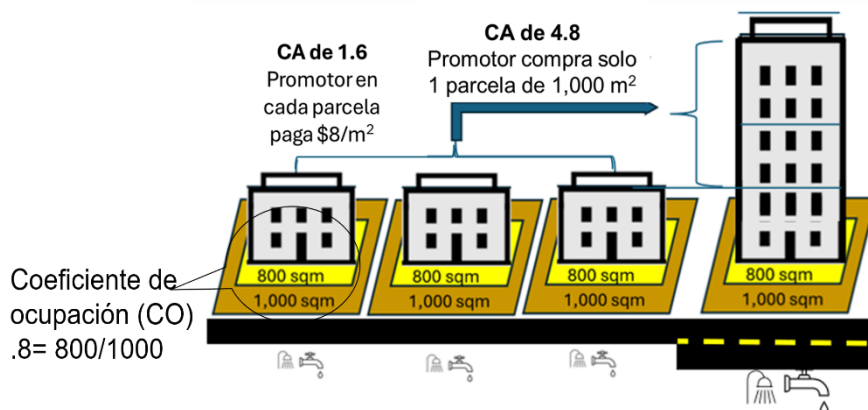
² Como en los derechos de propiedad de la tierra relacionados con el acceso a servicios públicos, infraestructuras y otros derechos urbanos como la inclusión social, los hábitats y las oportunidades geográficas.

más privilegiadas. Este incremento suele surgir debido a externalidades creadas directa o indirectamente por intervenciones públicas.

En su fórmula más sencilla para la compensación por beneficios (C) por metro cuadrado de superficie adicional concedida, se obtiene mediante la fórmula $C = V/F_b$ para V correspondiente al valor del metro cuadrado del terreno y F_b que expresa el múltiplo de metros cuadrados de construcción que el propietario puede construir para cada metro cuadrado del terreno poseído. Así, por 8 dólares por metro cuadrado de terreno y un F_b de 1,6 por cada metro cuadrado adicional de superficie concedida, el beneficiario paga 5 dólares.

El diagrama siguiente muestra la alternativa de un promotor dispuesto a producir y vender 4.800 m² de superficie de construcción. Con un F_b de 1,6, el promotor debe comprar 3 parcelas cada una con 1.000 m². Ahora, con la ampliación de los servicios de apoyo (costes de inversión y mantenimiento pagados por los contribuyentes) para edificios más altos, el valor del terreno aumenta según el CA máximo permitido. Los promotores competidores pueden estar dispuestos a pagar hasta 24.000 dólares por la parcela. Con el CODC, el pago de 16.000 dólares puede ser recuperado por la comunidad, en lugar de por el propietario pasivo.

Figura 7 - Diagrama - Alternativas para 4.800 m² de área de edificación



Fonte: Autor

Tenga en cuenta que cuando el coeficiente de ocupación del suelo es menor que 1, que se usa comúnmente para establecer alejamientos del edificio respecto a los vecinos y la fachada, la altura del edificio corresponderá a un múltiplo del CA efectivamente autorizado. Como se ilustra en el diagrama, para un CA de 1,6, un edificio de dos plantas, con cada planta ocupando 800 metros cuadrados, es alcanzable porque un CA de 1,6 aplicado a una parcela de 1.000 metros cuadrados da como resultado 1.600 metros cuadrados de superficie edificable.

Dado el CA básico de 1,6 aplicado a la parcela de 1.000 m², el promotor que solicite un edificio de 4.800 m² tendrá que comprar 3.200 m² adicionales (= 4.800 – 1.000 x 1,6). Como se ha visto, para el precio que el promotor pagó por la parcela como \$8 por m², el precio a considerar por cada m² de superficie adicional sería según la fórmula anterior: \$5 = \$8/1,6. Con eso, la

compensación total debida (CT) sería de 16.000 dólares. Es decir, $CT = V/F_0 \times S \times (F_x - F_0)$ o $\$16.000 = \$8/1.6 \times 1.000 \times (4.8-1.6)$. Con S la superficie de la parcela, F_0 como el CA básico (la proporción del área edificable respecto al área de parcela que tiene derecho el propietario) y F_x la proporción del área adicional edificable concedida respecto al área de la parcela.

En la práctica, diferentes factores ajustan la fórmula en función de las condiciones de planificación del suelo, como áreas prioritarias para mayor densidad o incentivos para edificios sociales o verdes. Los proxies se utilizan a menudo cuando no se dispone de datos fiables sobre el valor de las parcelas, especialmente si los valores de las transacciones de suelo están influenciados por la densificación del área o si se simplifican derechos de construcción adicionales al número de plantas. Otros factores pueden incluir ajustes para edificios de uso mixto.

Otra consideración técnica es que el precio que pagan los consumidores por metro cuadrado por un apartamento suele diferir del de una vivienda unifamiliar. Además, las economías de escala afectan a los costes de construcción por unidad. En consecuencia, la naturaleza residual de la determinación del precio del suelo indica que los valores asociados a derechos adicionales rara vez coinciden con los de la ocupación básica de CA.

¿Qué hacen los desarrolladores?

Los promotores son responsables de convertir los usos del suelo. Los promotores coordinan a diversos agentes, como constructores, comercializadores, vendedores, arquitectos, organizaciones financieras e incluso propietarios de terrenos al negociar los acuerdos del terreno. Además de sus roles de gestión y asunción de riesgos, los promotores no se clasifican como rentistas de tierras. Pueden beneficiarse de la diferencia entre el valor de mercado de adquisición del terreno en su mayor y mejor uso conocido (H&BU) y un uso superior de desarrollo de proyectos no anticipado por el mercado (redefiniendo el H&BU de la zona). Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando la expectativa convencional es construir unidades de dos dormitorios dirigidas a hogares de clase media, pero el promotor se dirige a un nuevo nicho de mercado, como unidades de una habitación adaptadas para fines de Airbnb, generando beneficios adicionales. Si este mayor uso hubiera sido conocido por el mercado, la competencia entre promotores habría impulsado la ganancia respecto al valor residual que finalmente se paga al terreno.

Dado que el segmento de mayor ingreso tiene una mayor propensión a demandar (y pagar) proyectos de vivienda más innovadores, los promotores persiguiendo ganancias derivadas de esta disposición y habilidad de pagar asociada a tales diferenciaciones de producto inmobiliario, tienden adoptar una 'opción preferencial para los ricos' del mercado. Ahora bien, debido al número limitado de ricos añadidos anualmente al mercado, a menudo influenciados por la fuerte concentración de ingresos común en los países latinoamericanos, para dislocar su demanda efectiva en este segmento, los promotores necesitan desvalorizar los inmuebles que ellos ocupan. De ahí la relevancia de la diferenciación del producto inmobiliario. Eso a menudo implica en tener de desarrollar nuevas áreas, más susceptibles a la conversión de usos del suelo hacia nuevos fines no anticipados por el mercado. Un proceso similar ocurre en automóviles de

lujo, donde la intensa competencia impulsa la innovación de productos para atraer a consumidores acomodados, devaluando así modelos antiguos de un bien de otra feíta duradero.

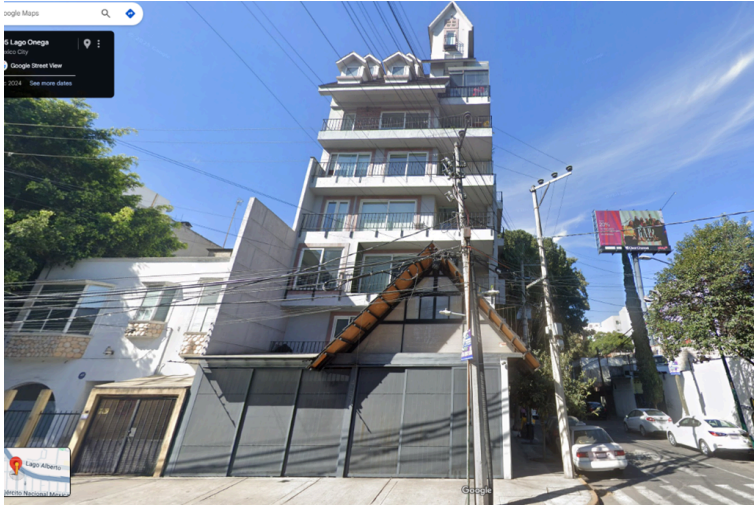


Figura 8 - Conversión creativa del suelo en una zona de altos ingresos de Ciudad de México

Subtitulo: Varios diseños de viviendas en cada planta de edificio en 405 Lago Onega, en Ciudad de México (@Google map)

Esto suele provocar un exceso de ofertas en promociones inmobiliarias de alto nivel y una escasez de viviendas asequibles para los segmentos de ingresos más bajos. En consecuencia, se anticiparía una mayor edificabilidad que no se refleja completamente en los precios del suelo, lo que implica una mayor resistencia de los promotores al CODC, especialmente cuando los proyectos reflejan H&BU existentes (en oposición a los potenciales), en comparación con el cumplimiento a los segmentos de menor ingreso, donde los promotores tienden a pagar por derechos de edificabilidad, 'normales' que integralmente se repasan a los propietarios.

Advertencias

Como se ha señalado, en Smolka (2013), existen numerosas herramientas disponibles en la mayoría de los países latinoamericanos bajo la categoría de recuperación de plusvalías. Para facilitar una discusión comprensiva manteniendo una extensión manejable, este informe se limita exclusivamente a las políticas y herramientas de compensación por derechos de construcción concedidos públicamente, con referencias ocasionales a otras herramientas cuando es necesario. Estas herramientas adoptan varios nombres: Concesión Onerosa; Participación; Obligación; Compensación; Contribución; Carga; etc. - según su alcance, naturaleza legal y diseño técnico en distintos países. Dado que el término *Concesión Onerosa* (aplicado a derechos de construcción adicionales) se utiliza como una carga fiscal pero también generalmente como una 'carga' para el portador de alguna obligación, se empleará en la discusión que sigue. En última instancia, todos los términos se refieren sustancialmente a

¡herramientas para recuperar el incremento en el valor de la tierra generado en últimas por la comunidad!

Aunque términos como 'ganancia' o 'excedente', son encontrados con frecuencia en documentos oficiales, por no tener el mismo significado relacionado con la tierra que el término 'plusvalías' se usará este último término en referencia a las distintas herramientas de captura de valor a continuación. Véase el Glosario para las diferentes herramientas mencionadas en este trabajo.

Nota sobre fuentes y procedimientos analíticos

Las fuentes de datos para este estudio son, en primer lugar, la legislación nacional (o subnacional) vigente que prescribe la aplicación del CODC y sus aplicaciones de evaluación local correspondientes. Debido a la limitada literatura disponible sobre las experiencias más recientes (5 años) de implementación del CODC y a la falta de evidencia empírica y análisis, el autor realizó consultas y entrevistas directas con expertos locales de primera mano y autoridades destacadas en el campo. Estos expertos siendo funcionarios públicos locales, académicos o consultores privados directamente implicados en la concepción e implementación de estas herramientas.³

En la práctica, la recogida de datos se inició en la mayoría de los países con preguntas planteadas a dichos expertos sobre experiencias conocidas que consideraban emblemáticas a nivel nacional o local. Algunos, como Panamá, fueron excluidos por no tener casos pertinentes que exhibir al tiempo que se incluyó experiencias de proxies, como las de Chile y Guatemala.



Figura 9 - Bella Vista e Marbella and landfill-park (Cinta Costera)

Subtítulo: Ninguno de estos derechos de construcción generó compensación ni contribuyó de ninguna manera al parque costero de la ciudad. (@ Álvaro Uribe)

³ Todos ellos se mencionan en los Agradecimientos.

Además, las primeras etapas de este proceso en algunos países involucrarán procedimientos más inductivos identificando casos sugestivos, en contraposición al enfoque deductivo convencional, donde los casos se seleccionan en base a procedimientos diseñados para testar proposiciones teóricas dadas. Por lo tanto, este trabajo no pretende examinar cómo impactan los distintos tipos de cargos relacionados con los derechos de edificación en los precios observados del mercado de suelos según los marcos institucionales locales. En su lugar, se centra en mapear los diferentes procedimientos adoptados y evaluar sus límites en tanto CODC cualificado.

En lugar de ofrecer un relato histórico y geográfico completo de las experiencias del CODC, la estrategia adoptada destaca los hitos clave que brinden lecciones relevantes sobre distintos procedimientos asociados a la implementación de OCDC.

Pregunta que se intenta responder en el PFR:

¿Por qué, a pesar de ser un lógico y sensato para promover el desarrollo urbano y de estar legal y técnicamente respaldado en algunas jurisdicciones, no se implementa de forma más eficaz y amplia? ¿Cuáles son las fuentes de las restricciones, limitaciones y resistencias? ¿Cómo se pueden superar estos desafíos?

Capítulo 2 – La implementación multifacética de CODC

Esta discusión del capítulo está organizada en tres secciones. La primera sección aborda casos en los que el CODC canónico ha sido plenamente establecido en diversas jurisdicciones locales (Brasil, Colombia, Uruguay, Ecuador, Argentina), todos respaldados por legislación nacional o supramunicipal. La segunda sección incluye ejemplos de aplicaciones derivadas del CODC como TDD en Ciudad de México, compensaciones por externalidades en Chile, intercambios de derechos de desarrollo por vivienda prioritaria inclusiva en Ciudad de Guatemala y cobro por 'gentilezas' urbanas en San Salvador. La tercera sección cubre casos de legislaciones que aún no se han implementado adecuadamente (Perú, Venezuela, Cuba), que son ineficaces (Asunción) o que se intentaron sin éxito (Costa Rica). El objetivo principal es analizar la variedad de cuestiones implicadas en la implementación del CODC, en lugar de ofrecer un relato exhaustivo de las experiencias de cada país. Para asegurarse, los TDD se aplican en muchos países y otros municipios de México, algunos (por ejemplo, Zapopan o Ciudad Juárez) también aplican el CODC en su versión estándar.

De las ideas identificadas se busca extraer lecciones de amplia aplicabilidad, destacando posibilidades, a menudo imprevistas, y advertencias sobre errores comunes.

SECTION 1

Brasil - ¿Un caso paradigmático ?

El caso brasileño es citado a menudo en la literatura internacional por la audacia de su legislación y su promisoro implementación de la venta de derechos de construcción (especialmente en la ciudad de São Paulo). La operatividad de muchos de sus componentes, aunque todavía incipiente, ofrece valiosas lecciones.

La implementación concreta en São Paulo comenzó a mediados de los 80. Su largo proceso de maduración culminó con el Plan Maestro de São Paulo de 2014, un CA básico unitario (=1) distintivamente audaz a nivel urbano. Contrariamente al escepticismo general, esta posibilidad respaldada por el Estatuto de la Ciudad (la ley nacional de desarrollo urbano de 2001) se logró sin una mayor impugnación por parte de los tribunales. La explicación se encuentra parcialmente en la atomización de la propiedad de la tierra en la ciudad, donde la mayoría de las parcelas sometidas a mayores CA están representadas por lo que Sandroni (2021) denomina suelo de segunda generación: viviendas individuales ocupadas por propietarios en áreas de alta demanda para conversiones de uso del suelo.



Figura 10 - São Paulo's sea of skyscrapers: the scale and density of the city

Caption: (@ Martim Smolka)

Un segundo factor fue la implementación de un aterrizaje suave a 12 años (es decir, la regla de transición) junto con una estrategia en ciertas zonas de elevar el CA máximo preexistente simultáneamente a la reducción progresiva del CA básico y finalmente al coeficiente único y unitario. Dado que el valor de mercado del CA adicional tiende a ser superior al que se cobra por él (el valor base de la parcela), los promotores lo encontraron interesante a primera vista. La percepción de los propietarios sobre una pérdida de valor quedaba parcialmente oculta por sus ganancias nominales derivadas del repunte del ciclo de precios de la propiedad en ese periodo. Por último, el hecho a menudo pasado por alto de que en la mayoría de las ciudades —y São Paulo no es una excepción— el CA efectivamente utilizado rara vez supera un CA unitario en más del 80% del área total de la ciudad.

La fórmula actual para calcular el pago de los derechos de construcción adicionales (conocida en Sao Paulo como Otorga Onerosa de Derechos de Construcción (OODC) desde 2014 (Decreto 63.504):

$$C = (A_t/A_c) \times V \times F_p \times F_s$$

Where:

- C: compensación económica relativa al OODC por metro cuadrado
- En: área del terreno en metro cuadrado
- Ac: área total computable prevista para el proyecto en metros cuadrados

- V: valor del suelo por metro cuadrado según el catastro de Valor del Suelo para fines del OODC, según el Plan Estratégico Maestro (PEM) de 2023 y sus actualizaciones correspondientes
- Fs: factor de interés social definido según la PEM como vivienda asequible o social
- Fp: factor de planificación en áreas prioritarias de interés localizado.

Para calcular la cantidad total a pagar, el valor C se multiplica por el potencial adicional de construcción efectivamente adquirido. Ten en cuenta en la fórmula que el promotor ahora solo paga el valor total del metro cuadrado del terreno cuando solicita la misma cantidad de la parcela. Cuanto mayor sea la cantidad de terreno adicional para edificar, menor será la compensación por cada metro cuadrado añadido; de forma a incentivar una mayor densidad sustituyendo el coeficiente de área básica en la fórmula original, como en la PEM de 2002.

Los ingresos del OODC obtenidos de más de 3.200 proyectos entre 2004 y 2024 promediaron unos 130 millones de dólares al año, con una media de 176 millones en los últimos 4 años (2021 a 2024), acumulando algo más de 2.000 millones desde su creación en 2003. Según el informe técnico anual del secretario del tesoro de la ciudad, para el año 2023, el OODC representó el 8% de la capacidad de inversión local y el 6,6% de la recaudación total del impuesto sobre la propiedad. Por pequeño que parezca, los ingresos del OODC ascendieron al 22,7% del gasto de la ciudad en vivienda pública y al 158,5% de sus inversiones medioambientales ese año. (Maleronka 2025)



Figura 11 – CODC aplicado en un edificio en São Paulo

Subtítulo: Superficie de parcela de 61,055 m², área adicional del edificio derecho 104,167 m², compensación pagada de 31,3 millones de dólares . (@ Paulo Sandroni)

La relevancia de la herramienta puede apreciarse aún más una vez que se considera el área no computable (garajes, balcones, áreas comunes, etc.) que suele oscilar entre el 30 y el 50%, los factores sociales y de planificación referidos que pueden representar alrededor del 25%, y el valor por debajo del valor de mercado del 'terreno virtual' (el valor de una parcela hipotética que sostiene un edificio con el máximo CA) utilizado como numerario (véase glosario), todo lo cual implica en una tasa efectiva de OODC inferior al 20% (Smolka y Maleronka 2018). Esto se refleja en el hecho de que, según Sandroni (2024), entre 2000 y 2021, se construyó un volumen efectivo de 78,8 km² de viviendas en 15,7 km² de terreno vacío, lo que indica un CA de 5,02 cuando el CA máximo permitido por la legislación era solo de 4,0 y probablemente no todas las parcelas se construyeron a este ritmo.

Para los CEPACs, una variante del OODC utilizada en la financiación de operaciones urbanas (proyectos de reurbanización a gran escala), el cálculo del valor se realiza mediante subasta pública de certificados emitidos por el Ayuntamiento, que se pueden convertir en metros cuadrados concedidos para su uso en cada operación urbana (Sandroni, 2010). Este procedimiento determina el valor de mercado de los derechos de construcción adicionales en áreas en proceso de reurbanización mediante licitaciones competitivas entre promotores interesados. Puede haber variaciones, como cuando todos los certificados emitidos para la operación de Porto Maravilha en Río de Janeiro fueron vendidos íntegramente a la CEF (Caixa Económica Federal), un banco estatal con una sólida cartera de vivienda.

En dos operaciones urbanas en São Paulo desde su inicio en 2004, se han recaudado más de 3.200 millones de dólares mediante subastas públicas de derechos de construcción. Cabe destacar que, en diciembre de 2019, la operación de Faria Lima alcanzó un precio de 4.100 dólares por metro cuadrado, generando aproximadamente 400 millones de dólares para los 93.000 CEPAC ofrecidos.

Los fondos recaudados se han utilizado para diversos proyectos de infraestructura, como la puente atirantada de São Paulo y la Línea Dorada del Metro. También se han invertido aproximadamente quinientos millones de dólares en más de 2.000 viviendas de interés social, con otras 3.000 actualmente en desarrollo a diciembre de 2024; todos estos proyectos se han construido in situ (Sandroni 2022). Aunque estas viviendas se clasifican mejor como de clase media-baja, su ubicación se encuentra en una de las zonas más valoradas de la ciudad. Según los estándares internacionales, este patrón cumple criterios básicos para la vivienda socio-espacialmente inclusiva. Aunque los CEPAC se han centrado en áreas de alto nivel y la mayoría de los fondos no se han aplicado directamente a inversiones en infraestructuras sociales, se puede argumentar que indirectamente liberan fondos de inversión para aplicaciones más socialmente responsables. Maleronka y Hobbs (2017) destacan que el enfoque de São Paulo representa un cambio de paradigma, mostrando que reservar la inversión para la vivienda social puede dirigir los programas de vivienda pública a zonas deseables donde normalmente están ausentes.



Figura 12 - Estevão Baião, desarrollo de viviendas de interés social financiado por CEPACs

Subtítulo: Vivienda inclusiva asequible servida por una nueva línea de metro subvencionada en la operación urbana de alta renta Água Espraiada en São Paulo. (@ Martim Smolka)

Difusión de la CODC en Brasil

Según la Encuesta de Información Básica Municipal (Munic) de 2021 realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), de los 5.580 municipios, un total de 834 han incorporado el CODC en sus planes maestros con legislación específica. Este número ha aumentado desde los 992 municipios que lo habían incluido en sus planes maestros desde la publicación del Estatuto de la Ciudad en 2001 hasta 2011, y otros 1.394 municipios lo añadieron en la década anterior al levantamiento. Cabe destacar que las tasas de adopción aumentan con el tamaño del municipio: el 98% de los 48 municipios con más de 500.000 habitantes cuentan con esta legislación, frente al 66,3% de los 743 municipios con poblaciones que oscilan entre 20.000 y 50.000. (Véase Maleronka 2025). Azeredo (2024) encontró que, aunque el tamaño poblacional afecta positiva y significativamente la probabilidad de la existencia de legislación para la OODC, no puede considerarse un predictor definitivo ni el único factor explicativo.

Aunque el OODC es mencionado en documentos públicos y referenciado en planes maestros por muchos municipios, su implementación efectiva sigue siendo limitada. Actualmente no existe un diagnóstico exhaustivo de los parámetros que han guiado su operativización en los numerosos municipios que incorporan el instrumento en las distintas etapas del proceso de implementación.

Un estudio reciente de Camila Maleronka (2023b) para los 26 municipios de las capitales estatales revela la diversidad en la forma en que se regula el instrumento. Está regido por leyes

específicas (en seis de ellas) o por el propio plan maestro en 19 capitales, aunque a menudo de forma incompleta o inconsistente. Solo 15 capitales utilizan nominalmente el precio de la tierra (terreno virtual) como base para el cálculo, no necesariamente reflejando los valores de mercado actualizados. Este parámetro se aplica uniformemente con un valor unitario en seis capitales (São Paulo, Belo Horizonte, Florianópolis, J Pessoa, Natal y Recife). En Teresina, el coeficiente se estableció en 1,5, en Manaus en 2, y en Goiania, se define por un límite de altura de 7,5 metros. Otros municipios, como Curitiba, tienen coeficientes básicos variables según la zona urbana. La base de cálculo también varía, utilizando otros parámetros como el índice unitario de costes de construcción (CUB) en Niteroi o la altura de los edificios, como en Olinda.

El proceso de implementación de las ciudades brasileñas varía en varios aspectos importantes, como se muestra en la siguiente tabla para dos capitales estatales comparables.

Figura 13 - TABLA - Belo Horizonte vs. Recife

Belo Horizonte, located in the central region of Brazil, and Recife, situated in the Northeast, have both experienced no population growth despite being at the core of large, expanding metropolitan areas.

	Belo Horizonte	Recife
Población del municipio (AM)	2.315.560 (5.127.694)	1.488.920 (3.726.974)
Delegados en Conf. ciudad	243 IV CMPU 2014)	90 CPD (2018)
Oficialización en ley	2019 (Ley 11.181/2019)	2022 (ley 18.900/2022)
FAR básico único y unitario	Excepto zonas de protección del MA	Sin excepciones
Coeficiente máximo	FAR= 5 (Centralidad regional)	FAR= 5 (zonas centrales y corredores de transp.
% ciudad con FAR max >1	63.66%	63.14% (Base Cartográfica Mun. marzo/2023)
Regla de transición FARb =1	3 años	Primeros 5 años FAR básico = 2 Seguido de 3 años en =1.5
Cálculo de la contribución	$CT = (CAof \times AT \times V) \times VL^*$	$CT = (CAof \times AT \times V) \times 0,3 \times Fp \times Fs^{**}$
V m² del suelo – fuente	Impuesto a transacciones inmob (ITBI)_	Mapa de valor para el Predial
Factor de descuento	VL = .3 para áreas de ocupación preferente	Fp = (.5 to 1) planificación Fs = (.3 to1) social (e.g. templos)
Área adicional no computable	Áreas comunes < 70% del m ² neta del edificio	Áreas comunes < 50% del FAR, transición revisión Ley UOS
Exenciones	Instituciones religiosas, Centros salud, VIS	Instalaciones públicas: Salud, Educación, Deportes, cultura, VIS
Cumplimiento: alternativas	Pago de la propia cotización, TDC o con CEPAC	Pago de la propia cotización o con TDC
Condiciones de pago	30% de descuento si completo adelantado	Total antes del certif. hab: 10% con Lic. Const. resto en 3 cuotas
Destinación en fondos	Vivienda Popular Des. Urbano de Centralidades	> 70% para VIS y 15% hacia movilidad urbana activa
Pagos con TDC	10% de OODC <u>debe</u> adquirirse a través de TDC	Posible <u>hasta un 20%</u> con TDC 5% si compra > 10.000 m ²
\$ generados - hasta 2024	US\$14,4millions	US\$1,028.963.88 (ref. portal da transparência)
# de proyectos generadores	93	17

Fuente: Autor com dados fornecidos por Luciana Ostos (BH), Mariana Afora (Recife)

US\$1 = R\$ 5.5

(*) Códigos:

CT = Total de pago/contribución adeudada

CAof = derechos adicionales de construcción sujetos a la carga de la carga

AT - superficie total del terreno

V = por cada m² de valor del terreno usado como métrica

VL - factor de descuento por ubicación como Fp

Fs = Factor de descuento social para el uso del edificio.

****** [Fondo de Desarrollo Urbano Assinado_38419bb172ad34461bff6018eaf11433.pdf \(recife.pe.gov.br\)](#)

Evaluación: A primera vista, ambos casos son bastante similares salvo por la forma de pagos

Las similitudes entre estos dos casos incluyen exenciones de pagos por derechos de construcción de proyectos de vivienda social y priorizar dichos proyectos como destinos de fondos generados por el CODC, una característica redistributiva presente en la legislación en casi todas las jurisdicciones analizadas en este capítulo. Esto también se aplica a las reglas transicionales en su implementación, aunque a diferentes ritmos, y a factores de descuento de ubicación similares aplicados a la fórmula. Los contrastes notables incluyen las distintas etapas de la aplicación del CODC, que impactan significativamente en la recaudación por proyecto, duplicándose con el tiempo posiblemente debido a la incidencia de reglas de transición y a condiciones de pago distintas. Además, la articulación con la transferencia de derechos de desarrollo (TDD - véase glosario) está restringida en un caso y obligatoria en el otro. Esta es una condición interesante ya que vincula el interés por una mayor densidad con la construcción histórica y la protección ambiental.

Además de los municipios de las capitales, hay varios municipios brasileños con iniciativas para implementar el OODC, aunque no siempre de forma integral y, en consecuencia, sin el éxito deseado. La ciudad de Garanhuns, (145.502 habitantes en la región noreste del país), con la Ley n^o 4071/201, ejemplifica los desafíos que afronta su implementación al establecer un coeficiente básico de unidad para toda la ciudad. Esta ley utiliza el valor de mercado de la tierra como valor de referencia (cf. Art. 14.), pero en la ausencia de un mapa genérico actualizado de valores para la ciudad, faculta utilizar información del impuesto sobre las ventas correctamente actualizada en su lugar. Una vez aplicados los factores de ajuste (por ejemplo, factores de planificación del 50%), el valor efectivo capturado por la valoración de la propiedad se reduce típicamente al 12,5% del valor relevante del área añadida del edificio. Para facilitar aún más la transacción, se ofrece un descuento del 40% por pago de frente; 20% si se distribuye en cuotas mensuales; y hasta el 100% si se paga en especie con la 'provisión de bienes y servicios'.

A diferencia del ejemplo anterior, Joinville (población de 654.888 habitantes en la región sur) utiliza un coeficiente base igual al CA máximo actual y cobra una incidencia del 50% hasta un 100% adicional dependiendo de la zona. Se concede un derecho de edificación adicional del 50% para edificios cuyas dos plantas más bajas están ocupadas por actividades comerciales o de servicios. Valorando el CUB en el 12% de su valor (unos 50 dólares por m²) como base para calcular la contribución al derecho adicional de construcción, la construcción de tres edificios de apartamentos de 30 plantas cada uno recaudó alrededor de 1,3 millones de dólares en OODC cuando cada unidad de apartamentos fue valorada hasta 1,4 millones de dólares (Koehler, 2024).

La tasa de recuperación mencionada del 12,5% es comparable a las tasas efectivas de recuperación observadas en otras ciudades donde aplica el OODC, incluida São Paulo, que no supera el 20%. Esta comparación indica la etapa aun inicial de desarrollo del instrumento. En cuanto a la 'carga' del cargo, se puede inferir que una proporción típica del 20% de terreno en el valor total del emprendimiento, corresponde a menos del 3% del valor final de venta de los edificios, lo que está dentro del margen flotante de operación. Teniendo en cuenta la naturaleza residual del valor del terreno (es decir, lo que resta después de cubrir todos los demás costes frente a un valor final de venta del inmueble que es un dado exógeno por el mercado) tales 'cargas' tienden a reducir lo que se paga al propietario. De ahí se puede argüir las preocupaciones infundadas que plantean algunos promotores. Dado que estos fondos suelen utilizarse para expandir el mercado de vivienda formal de bajos ingresos—un mercado mayormente influenciado por agentes informales—, cabría esperar el apoyo de organizaciones representativas de promotores al instrumento que en ultima estaría ampliando su mercado.

The Reviver Rio program aims to use charges related to building rights to expand housing market segments that are typically overlooked by developers.

[begin text box]

BOX - Rio Reviver Centro

En la mayoría de las ciudades latinoamericanas, las políticas de vivienda para personas de bajos ingresos se han centrado principalmente en la regularización de asentamientos informales, incluyendo mejoras en la tenencia y urbanización (Fernandes, 2011; Goytia y Heikkila, 2025), o en los grandes proyectos de vivienda social en las afueras de la ciudad. La remodelación del entorno construido del centro rara vez se ha enfatizado. Río de Janeiro no es una excepción. Según DataRio, que se basa en datos del censo brasileño, la región central (Regiones Administrativas de Centro y Portuária) experimentó un descenso poblacional de aproximadamente el 10,8% entre 2010 y 2022, frente a solo el 1,7% del resto de la ciudad. Cabe destacar que menos del 1,4% de toda la población de la ciudad reside en esta zona.

Desde los años 80, la regeneración del centro urbano ha sido un foco clave en la planificación urbana, con numerosas iniciativas fallidas como subvenciones para viviendas de ingresos medios. En 2021 se lanzó un proyecto innovador y ambicioso llamado 'Reviver Centro'. Según Fajardo (2023), el proyecto incluyó un estímulo para el desarrollo de viviendas, que permitió adquirir derechos de construcción adicionales en zonas más deseables y limitadas de la ciudad para ser adquiridos, intercambiados o vinculados con nuevas urbanizaciones o remodelaciones dentro del área central de Río.

Aunque Río aún no ha implementado un CA básico único y unitario para la ciudad, existían restricciones como la altura máxima de 12 metros para edificios aplicada a áreas donde no existían otras directrices específicas de uso del suelo y ocupación, como en los barrios de Ipanema y Copacabana. Las nuevas regulaciones de altura estaban limitadas por criterios de diseño urbano de proporcionalidad con los edificios adyacentes.



Figura 14 - Novotel Botafogo - sobre las restricciones de construcción

Pie de foto: El Novotel en el barrio de Botafogo Río ha estado limitado por el código preexistente de restricciones de altura de 12 metros para edificios nuevos. (@Washington Fajardo)

Ahora se pueden obtener alturas adicionales con la correspondiente superficie de construcción en las áreas receptoras, con una equiparación de 100 m², obtenidas de nuevos edificios en el área del proyecto Reviver Centro - si se origina en vivienda social, la conversión se realiza en 150 m². La atractividad del esquema pro quo de m² se puede medir por las viviendas vendidas en el centro a unos R\$1.500 por m², mientras que en las zonas de alta gama (por ejemplo, Copacabana) supera ampliamente los \$5.000 por m².

La asociación de promotores y constructores (SINDUSCON, 2023) informó de un aumento del 30% en los precios en los dos últimos años desde la introducción de los primeros edificios. Las nuevas unidades se han vendido rápidamente, ejemplificado por el proyecto de reforma Casa Mauá Residencial, que vendió el 95% de sus 223 unidades en seis horas. En sus dos primeros años, el programa aprobó más de 2.000 nuevas unidades residenciales en la región central. La iniciativa Reviver Centro II, lanzada en 2023, ha producido 1.150 unidades residenciales, de las cuales el 66% están destinadas a familias que ganan menos de diez salarios mínimos (aproximadamente 2.500 dólares al mes). Cabe destacar que solo el 19% de estos nuevos residentes eran originarios del Centro, con una composición de compradores compuesta por un 40% de inversionistas y un 60% de propietarios-ocupantes de otros municipios del área metropolitana de Río.

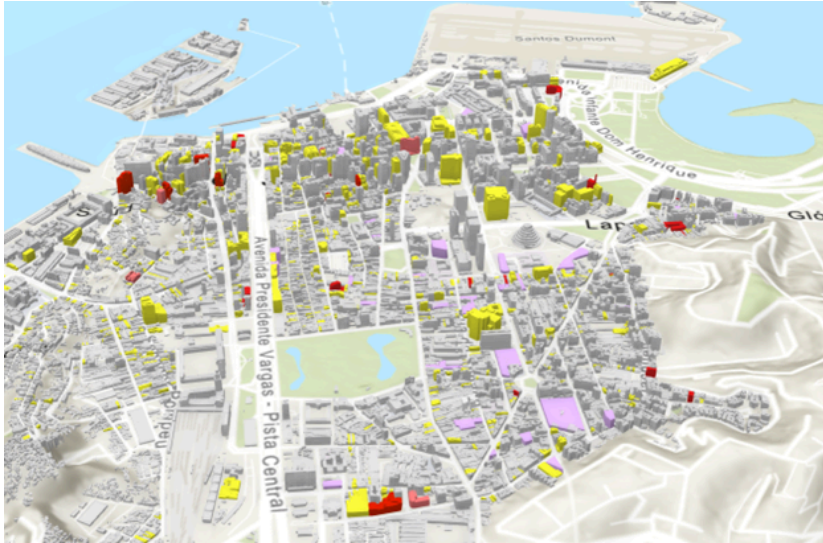


Figura 15 - Mapa de licencias: edificios nuevos y remodelaciones - proyecto Reviver Centro

Subtítulo: edificios existentes (gris), edificios de un solo propietario (amarillo), licencia emitida (rojo), licencia solicitada (rojo claro), posible edificación en zonas vacías (rosa).

Fuente:

<https://pcrj.maps.arcgis.com/apps/instant/3dviewer/index.html?appid=7c7d88107ae64d9f985eb4f0a31773b0>

Aún no se ha realizado una evaluación exhaustiva de la posible sostenibilidad del proyecto, junto con los impactos redistributivos a nivel municipal (incluida la mayor gentrificación de zonas de alto nivel) derivados de la incorporación de derechos de construcción adicionales obtenidas de la iniciativa de desarrollo del centro de la ciudad. Sigue sin estar claro si el aparente éxito del Proyecto Reviver Centro se limitó a apartamentos tipo estudio y de bajo coste en lugar de beneficiar a residentes de bajos ingresos. Esto puede atribuirse a la importancia financiera del esquema de transferencia de derechos de construcción o a su efecto secundario de iniciar una nueva 'convención urbana' (Abramo 2007), superando así el estancamiento de inversión típico del deterioro urbano.

El experimento Reviver Centro revierte los esquemas tradicionales de TDD ofreciendo incentivos para el desarrollo en lugar de compensar por no-desarrollo. Este enfoque puede aplicarse en otras jurisdicciones, donde se utilizan unidades de vivienda adicionales construidas en zonas de alta prioridad, como los centros urbanos deteriorados, para obtener concesiones para mayores derechos de construcción en ubicaciones más deseables.

[fin del cuadro de texto]



Figura 16 - 'A Noite' Edificio renovado bajo el Reviver Centro

Subtítulo: Inaugurado en 1929, el edificio 'A Noite' fue el primer rascacielos de América Latina, como sede del periódico A Noite y de la Radio Nacional, entre otros negocios, y ahora se está renovando para 447 viviendas y tiendas en la planta baja. (@Martim Smolka)

Aunque el OODC ya se menciona en documentos públicos y planes maestros en muchos municipios, su implementación sigue siendo limitada. Actualmente, no existe un diagnóstico completo disponible para los parámetros que guían su operativización en los numerosos municipios que están incorporando el instrumento en las distintas etapas del proceso de implementación.

Brasil cuenta con un mecanismo eficaz y oportuno para financiar el desarrollo urbano a través del OODC, que no aumenta la carga tributaria. La adopción de un único coeficiente básico de CA (e idealmente unitario) respalda su viabilidad y relevancia para un uso consistente del CODC. Aunque su uso sigue por debajo del potencial, la creciente difusión de esta herramienta indica que los administradores públicos son cada vez más conscientes de los beneficios de establecer un coeficiente básico por debajo del máximo definido por las normativas de zonificación.

Colombia - Un proceso de acomodación

A través de la Ley Nacional 388 de 1997, Colombia implementó un instrumento fiscal conocido como *Participación en Plusvalías* (PP). Esta ley permite cobrar entre el 30 y el 50% sobre el aumento del valor del suelo derivado de cambios en las regulaciones de uso del suelo, como la densidad y la ocupación. El aumento de precio se calcula a partir de la emisión de la regulación y se cobra cuando el terreno es licenciado, transferido o vendido, ajustando el valor mediante un índice de inflación aplicado desde el periodo de emisión de la regulación hasta la licencia del

proyecto. Los fondos obtenidos se asignan específicamente al desarrollo de espacios públicos, sistemas de transporte, vivienda social y protección del patrimonio y medioambiental.

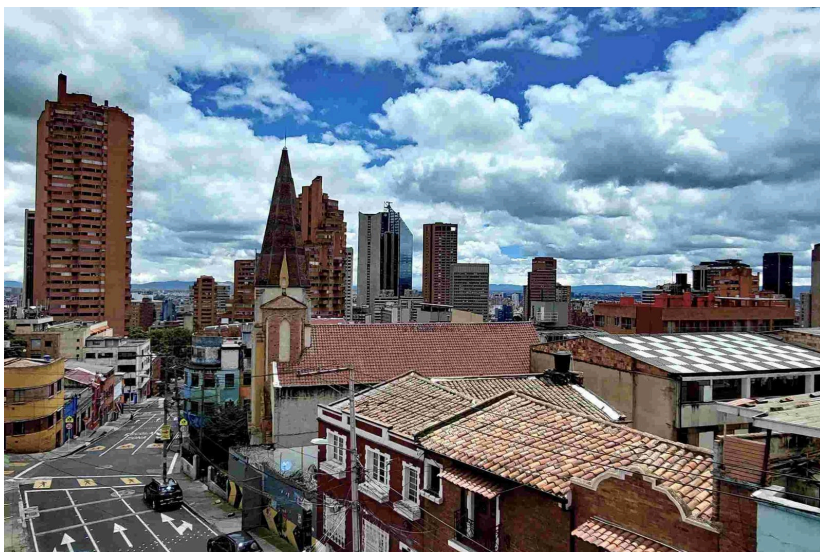


Figura 17 - Bogotá Macarena barrio con el International Center Building en la parte trasera.

Subtítulo: Visión general del área central de Bogotá. (@Alvaro Uribe)

Participación en Plusvalías ha sido criticada por defectos de diseño, especialmente en lo que respecta al uso de derechos máximos de zonificación preexistentes (que a veces ya eran altos) para calcular el valor base. Aunque la regulación requería el cálculo del valor añadido mediante zonas geoeconómicas homogéneas y contemplaba el uso de la técnica residual, en la práctica a menudo resultaba en una evaluación caso por caso. Los tasadores priorizaron el método de evaluación comparativa, que incluye expectativas de valor, afectando así la eficacia de la herramienta.

En varios casos, el cargo se aplicó antes de la realización completa de las ventas de mercado del desarrollo inmobiliario, lo que a menudo conducía a disputas legales. Estas disputas surgieron de cuestiones conceptuales y prácticas que afectaban a las valoraciones finales, como los cálculos optimistas del valor de mercado del producto final (edificio) por parte del tasador y el tiempo que tarda en asimilar los cambios en la planificación urbana por el mercado, ambos afectando al valor residual atribuido al terreno. Algunos promotores apelaron a los tribunales para solicitar nuevas tasaciones, solicitando a los jueces que redujeran o anularan la cantidad a pagar. La cuestión consistía en última instancia en derechos supuestamente adquiridos antes de los acuerdos PP, argumentando que, como tributo, violaría su principio de no retroactividad. Una sentencia unificada en 2020 resolvió el asunto con la condición de que se concedan usos superiores a los propietarios o poseedores del terreno mediante una acción urbanística adecuada mediante el Plan Director o herramientas específicas de desarrollo.

Esto llevó a muchas ciudades grandes e intermedias a sustituir el PP por una nueva herramienta conocida como Cargos u Obligaciones Urbanísticas, que se aplican igualmente a los derechos de construcción concedidos como factor generador. El método de cálculo de estos cargos elimina la necesidad de la evaluación del valor normado ex-ante frente a ex-post, con evaluación caso por caso o cálculo por parte de un tasador o de la entidad geocartográfica de catastros de Colombia IGAC (Instituto Geográfico IGAC Agustín Codazzi).

Los cargos u obligaciones urbanísticas cubren tanto los índices básicos como los adicionales de construcción. La aprobación de índices adicionales requiere una contribución que corresponda al terreno necesario para infraestructuras como carreteras, parques o instalaciones públicas. Esta contribución puede convertirse en un equivalente monetario, calculado ya sea a partir del valor catastral del terreno en la zona respectiva o mediante un valor de referencia comercial establecido para sus zonas geoeconómicas homogéneas relevantes.



Figura 18 - Obligación urbanista que paga la construcción.

Subtítulo: Construido en un área con un CA máximo previo de 3,5, el edificio compensó la superficie construida adicional de 6, lo que representa aproximadamente el 5% de su valor de venta. (@ Oscar Borrero)



Figura 19 - Posible conversión de la casa en un edificio

Subtítulo: La estrecha fachada de la casa (ventanas verdes) situada entre dos zonas urbanizadas limita su CA a los 3 originales, en lugar del máximo de 5 permitido para la zona, lo que implicaría cargos adicionales. Ten en cuenta que, bajo la nueva política, incluso para el uso básico se aplica un cargo en CA 3. Como el propietario pide un valor de mercado que refleje el CA máximo de 5 en la zona, la propiedad aún no ha encontrado comprador... (@ Oscar Borrero)

El sistema utiliza ahora el valor de referencia municipal por metro cuadrado de terreno por zona, derivado de los estándares preexistentes. Este valor se multiplica por el porcentaje de la superficie nueva o adicional que se pueda construir.

Actualmente, el sistema está implementado en 16 ciudades de todo el país. Medellín fue la primera en adoptarlo en 2006, y Bogotá es la ciudad más reciente, habiéndolo adoptado en 2021. Generalmente es bien recibido por propietarios, promotores y constructores. Según Oscar Borrero, un tasador consolidado con amplia experiencia en ciudades colombianas, estos cargos, incluidas las obligaciones de vivienda social, representan entre el 4% y el 7% del valor final de venta de un edificio o entre el 30% y el 60% del valor original de la parcela. Aunque los constructores afiliados a CAMACOL (gremio inmobiliario colombiano) afirman que los costes se transfieren a los compradores finales, aún está por determinar evidencia estadística sobre su impacto en los precios.

Sin embargo, Garza y Gonzales (2021), encontraron para 18 áreas metropolitanas de Colombia durante 2002-2018 que esa captura de valor ha sido estadísticamente neutral, vale decir que afecta negativamente a un índice tomado como proxy del valor del suelo residencial en las ciudades que lo implementaron. Entretanto, los autores también aclaran que, dado que se basan en un índice y no en el precio propiamente dicho, solo el signo del efecto es acurado.

En 2018, la ciudad de Medellín recaudó más ingresos con el nuevo procedimiento en comparación con Bogotá, a pesar de que Bogotá es tres veces más grande. En Medellín, el cálculo se ajusta en función de uno de los seis estratos sociales que se zonifica la ciudad y el tamaño de las parcelas. Por ejemplo, para una parcela de mil metros cuadrados con una vivienda construida dentro de un estrato de 5 o 6, se impone un cargo equivalente a 600 metros cuadrados (20%) si el proyecto implica su redesarrollo con un nuevo edificio de 3.000 metros cuadrados. En cambio, Bogotá adoptó este sistema en 2021 pero no ajusta el porcentaje por estrato social. Los fondos recaudados se utilizan para adquirir terrenos para espacios públicos, parques, carreteras y para ampliar los servicios públicos.

El impacto completo de las tasas de derechos de desarrollo en Colombia puede apreciarse mejor en el contexto de los Planes Parciales, que abarcan proyectos urbanos de grande, mediana y pequeña escala que a menudo implican algún tipo de reajuste de suelos. Numerosos Planes Parciales incorporan mecanismos de autofinanciación utilizando estas herramientas. Ejemplos incluyen El Ensueno, La Felicidad y La Palestina, todas ellas con concesiones obligatorias o adicionales y disposiciones para vivienda social y prioritaria. Estas inclusiones están directa o indirectamente vinculadas al aumento del valor del suelo como resultado de los respectivos proyectos. Un caso ilustrativo de este efecto se discute a continuación en la Casilla (X), centrándose en el Plan Zonal Norte de Bogotá.

[inicio cuadro de texto]

BOX – El Plan Zonal de Bogotá Norte (Ciudad de Lagos de Torca)⁴.

El diseño del proyecto comenzó en 2004, cubriendo un área de 1.800 hectáreas designadas para uso urbano, excluyendo áreas de reserva y protección. Su objetivo es proporcionar espacio para 140.000 viviendas, con capacidad para aproximadamente 450.000 habitantes. El plan incluye una combinación de usos como oficinas, comercio y zonas residenciales, con una asignación obligatoria del 20% para 'vivienda prioritaria' (valorada hasta 90 salarios mínimos o 30.000 dólares) y otro 20% para vivienda social (valorada en 150 salarios mínimos o 49.000 dólares).

El proyecto enfrentó una resistencia significativa de alrededor de 450 propietarios y promotores con respecto a las obligaciones y cargos de planificación urbana destinados a financiar infraestructuras, espacios públicos y áreas protegidas a escala zonal. Sin embargo, tras extensas negociaciones, se alcanzó un consenso y el proyecto fue aprobado por el Decreto 88 de 2018 por la Alcaldía de Peñalosa. La formación de un fideicomiso de promotores sustituyó el plan original de dejar la gestión del incremento esperado del valor del terreno a los promotores individuales.

⁴ Source - <https://www.sdp.gov.co/micrositios/lagos-de-torca/como-se-hace>

Este plan de zonas está dividido en 32 planes parciales, utilizando la mayoría de los instrumentos incluidos en el Plan Maestro de la ciudad (POT). Cabe destacar que cinco planes parciales están siendo realizados por grandes empresas constructoras, que ya están en las fases de pre-venta y construcción. A continuación, se presenta un resumen de la aplicación de los instrumentos en esta extensa ciudadela:

La participación en plusvalías se refiere a la conversión de tierras rurales originales valoradas en 10 dólares por metro cuadrado en uso urbano valorado en 75 dólares por metro cuadrado, con un coeficiente base de mejora de 0,2, que representa un 20% de uso de cada parcela. Aplicando un cargo del 50% sobre el incremento estimado en el valor del terreno, el promotor debe pagar 65 dólares por metro cuadrado (lo que puede afectar finalmente al propietario). Dado que el área edificable de 0,2 puede no ser rentable, el promotor podría considerar adquirir derechos de construcción adicionales.

Adquirir Derechos de Construcción Adicionales con URAs (Unidades de Reconocimiento de Aportes) permite adquirir derechos para aumentar la capacidad de construcción, ajustando su valor por la inflación. Por ejemplo, para extender un derecho de construcción básica de 0,2 a 2,2, deben adquirirse derechos adicionales de 2,0 utilizando el número correspondiente de URAs a la valoración actual. En 2023, un URA se valoró en 275 dólares. Las normas en cada plano y zona parcial determinan la edificabilidad adicional entre 2,2 y 2,75 por superficie neta de terreno. Para lograr 2.2 de derechos de construcción, es necesario adquirir 2.0 URAs, lo que indica que la mayoría de los costes de construcción se cubrirán mediante URAs. El número de metros cuadrados por URA varía de 0,6 a 1,5 dependiendo del área y es inversamente proporcional al cociente de aprovechamiento del edificio, supuestamente para fomentar mayores densidades.

Se espera que el valor de las URAs cubra todos los costes generales, que se definieron en 1,6 billones de pesos (550 millones de dólares) en 2018, y que actualmente podrían alcanzar hasta 2,5 billones de pesos (600 millones de dólares). Los URAs del plan zonal en el norte de Bogotá con análogos a los CEPACs de São Paulo, salvo por el método de venta (fijado administrativamente versus al determinado por subasta). Ambos circulan en el mercado fiduciario secundario, con URAs valorando un 7% por encima de la inflación, atrayendo así un interés considerable de los inversores.

Vivienda Inclusiva Obligatoria: Como se mencionó anteriormente, el 20% de las viviendas deben destinarse a vivienda social y otro 20% a vivienda prioritaria. No se concederán licencias adicionales hasta que se cumplan estas cuotas.

Contribución a la Valorización: Una parte de las carreteras principales y locales del proyecto se financiará a través de esta carga. Sin embargo, hasta la fecha, ningún beneficiario directo ha sido objeto de este pago.

Pago por espacio público con URAs. Los propietarios de las áreas designadas para parques en cada plan parcial, las grandes zonas de protección de parques principales y las áreas ecológicas son compensados con URAs, que pueden vender a promotores interesados en una mayor edificabilidad. Las URAs facilitan así la transferencia de derechos de desarrollo.

La experiencia del proyecto POZ NORTE en Bogotá ha influido en ciudades como Cali y Pereira para adoptar este enfoque en sus Planes Maestros (POT) para desarrollos similares a gran escala en sus áreas de expansión.

[fin del cuadro de texto]



Figura 20 - Partial Plan Lagos de Torca

Subtítulo: Vista de parte del proyecto. (@ Maria Cristina Rojas)

Desde la promulgación de la Ley 388, el proceso de implementación ha implicado un amplio diálogo entre el Ministerio Nacional de Vivienda y el sector inmobiliario privado, representado notablemente por la Cámara de Construcción de Colombia (CAMACOL). Numerosas negociaciones han dado lugar a ciertas limitaciones en el alcance de las herramientas que ofrece la ley. Un tema clave en debate ha sido si la financiación para las obras estructurales requeridas en las zonas de (re)urbanización debe provenir del presupuesto público total o ser compartida por los promotores implicados en el proyecto.

Un ejemplo de esto es Ciudad Verde, un desarrollo privado en el municipio de Soacha, en el área metropolitana de Bogotá, diseñado para albergar más de 60.000 viviendas y edificios comerciales. Este proyecto fue financiado tanto por el Estado (nación como Bogotá) para infraestructuras, y mediante la auto inversión de fondos de *Participación en Plusvalías* para algunos equipos sociales adicionales. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio convirtió tierras rurales en urbanas, eludiendo la competencia autónoma de las autoridades municipales para regular el uso del suelo, el que posteriormente fue declarado inconstitucional. En consecuencia, la gestión directa de los fondos por parte del promotor fue reemplazada en 2011 por una ley similar que permitía modificaciones expresas ad hoc de los POTs, dado el acuerdo de la administración municipal correspondiente.

A lo largo de los años, el tema ha evolucionado para incluir ciertos alojamientos, como lo ilustra la gestión de la captura de valor (voluntaria y no obligatoria) por un fideicomiso privado responsable de contratar todas las obras públicas incluidas en el plan maestro para el desarrollo del Plan Zonal Norte (véase el recuadro anterior). Claramente, esta privatización virtual de la

gestión de la captura de valor puede llevar a la idea de que los promotores financiaban infraestructuras urbanas; cuando en realidad, solo estaban devolviendo una parte del incremento del valor del terreno obtenido por los derechos de construcción añadidos negociados.

El desarrollo continuo de instrumentos relacionados con la CODC por parte de un país con una larga historia de implementación de captura de valor en diversas formas ofrece subsidios relevantes a los potenciales nuevos adoptantes confrontados a la decisión binaria de alcanzar la perfección o optar por desconsiderar la idea por completo. Esta evolución subraya la necesidad de comprender las limitaciones impuestas tanto por la viabilidad técnica como política. La transición de la "Participación en Plusvalías" a las Cargas o Obligaciones Urbanas ilustra cómo los derechos de construcción pueden evaluarse en función de los valores del suelo específicos de la zona y posteriormente convertirse en contribuciones para espacios y servicios públicos, todo ello mientras se mantienen los principios de los derechos de propiedad.

El proceso de implementación del CODC colombiano *puede sintetizarse como un acuerdo tácito en evolución sobre la aceptación de cargas, siempre que no sean excesivamente altos.* (María Mercedes Maldonado, ex secretaria de Planificación de Bogotá)

Uruguay - Métricas ajustadas localmente

El artículo 5 de la Ley nº 18.308 de 2008 sobre Planificación Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) establece la distribución de los costes y beneficios del proceso de urbanización entre entidades públicas y privadas. El artículo 46 especifica el derecho municipal a realizar la conversión de terrenos tomando una participación del 5% del incremento del valor del terreno derivado de su capacidad edificable; y 15% cuando el mayor valor del suelo resulta de áreas sujetas a renovación, consolidación o reorganización. Se puede participar en terrenos que se añadirán a la cartera municipal de terrenos/banco o en forma monetaria.

El artículo 60 estipula que se pueden establecer condiciones bajo las cuales el derecho a construir pueda ejercerse más allá del coeficiente básico de uso existente. Además, el mismo artículo reconoce que las propiedades sujetas a normativas de preservación patrimonial, paisajística o medioambiental pueden ejercer sus derechos de construcción en otras ubicaciones, con una compensación de hasta el 50% del valor más alto resultante. La aplicación de esta ley varía entre las 19 administraciones locales del país, algunas interpretando la carga como obligatoria y otras como voluntaria.

El país cuenta con tres niveles de gobierno: Nacional, Departamento y Municipal. Según el Artículo 14, la gestión territorial se asigna al nivel departamental, que difiere de la delegación municipal que se encuentra en la mayoría de los países. Sin embargo, también se consideran los permisos municipales. Por ejemplo, en el departamento de Florida, se aplican cargas basadas en alturas de edificios con un coeficiente básico fijado en 9 metros. Hay un cobro del 50% para alturas de 9 a 18 metros y un 100% de 18 metros a la altura permitida por el municipio

Respecto a Montevideo, además de las tasas establecidas por la ley nacional LOTDS, un decreto emitido el 8 de octubre de 2020 establece dos parámetros para determinar la superficie máxima edificable: los metros cuadrados que pueden desarrollarse dentro del volumen definido por la superficie máxima de ocupación del suelo y la altura actualmente vigente o autorizada para la parcela. El decreto también impone una multa de regularización del 150% sobre cualquier valoración acumulada resultante de la capacidad de construcción adicional no licenciada existente, que debe aplicarse además del 10% de carga impuesta cuando se extrapolan los parámetros existentes. Sin embargo, el artículo 6 permite al Ayuntamiento aplicar proporciones más bajas para proyectos sujetos a planes estratégicos especiales, proyectos de interés departamental, organizaciones sin ánimo de lucro, vivienda social e iniciativas innovadoras, entre otros.



Figura 21 - Edificios de diferentes tamaños a lo largo de la costa en Montevideo

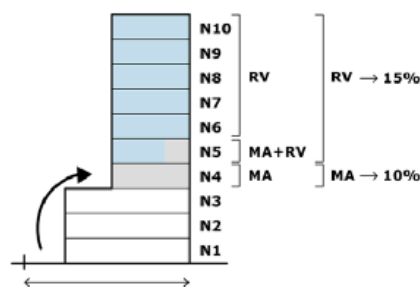
Subtítulo: Edificio en la Rambla Mahatma Gandhi en Montevideo. (@Stella Zucollini)

El decreto reconoce efectivamente la naturaleza obligatoria de un cargo sobre derechos de construcción que supere el coeficiente básico establecido, al tiempo que reconoce las circunstancias bajo las cuales este cargo puede reducirse. Reconoce la existencia de una capacidad de construcción adicional no autorizada, por la cual se aplican multas en lugar de exigir la demolición. El caso de Montevideo es único al utilizar un porcentaje fijo del valor comercial total de la construcción adicional como sustituto del correspondiente 'suelo creado'.

El siguiente diagrama ilustra el método por el cual se aplican las cargas.

Figura 22- Gráfico X - Aplicación de cargas en Montevideo

PV	Valor de compensación
RV	Retorno de valoración
MA*	Mayor usabilidad
ME**	Mayor capacidad de construcción
EMV	Capacidad máxima de construcción actual
ESPV	Capacidad de construcción que supera el parámetro existente
N#	Pisos



Fuente: Presentada como Figura 1 en la Guía Práctica para Determinar un Uso Superior Declaración de Valoración para la aplicación del Decreto 3767, de fecha 25 de junio de 2021

*MA = Capacidad de construcción en m² por encima del parámetro actual (ESPV) - ME
 **ME = Capacidad de construcción total propuesta menos la capacidad máxima de construcción (EMV) actual

El valor de la compensación se calcula usando la fórmula.

$$PV = (\text{monto m}^2 \text{ involucrado}) \times (\text{valor de comercialización m}^2) \times (\% \text{ correspondiente a RV o MA})$$

* Calculado por el Servicio de Tasación y Tasación del Municipio de Montevideo.

El sector gris corresponde a la zona máxima construible que supera los parámetros —con un cargo del 10%—, mientras que el sector azul claro es la parte por encima del máximo sobre el que se aplica la tasa de Retorno sobre Valoraciones del 15%. Así, si el edificio propuesto está por debajo de la capacidad máxima de construcción, ME sería cero y, por tanto, solo se aplica un 10% a lo que se construye por encima del básico, donde no hay coste adicional. Si el edificio propuesto está por encima de ME además de este último, se aplica un 15 % correspondiente a las tiendas adicionales concedidas.

En el departamento de Canelones, se imponen grabaciones sobre el CA añadido o alturas y sobre las valoraciones derivadas de conversiones de uso del suelo. Los coeficientes básicos de altura se definen en tres niveles (8,50 o 9,00 metros) y el CA se establece en el 120%. La contribución para derechos de construcción adicionales se calcula en función del número de metros a construir por encima de la altura básica dividido por el CA básico de esos tres primeros niveles, multiplicando el número resultante por el valor del metro cuadrado de la parcela. Se aplica un descuento del 50% si el edificio no supera la altura básica del CA (120%). El valor de mercado del terreno se utiliza para las tasaciones relevantes. La contribución efectiva máxima no puede superar el 15% del precio medio de venta por metro cuadrado del edificio, multiplicado por los metros construidos por encima de la altura básica. Los recursos obtenidos se destinan a la renovación de equipamiento urbano, espacios públicos existentes, carriles bici, carreteras, refugios peatonales, una piscina pública semiolímpica, centros comunitarios, el Museo de la Uva y el Vino, parques y otras instalaciones.



Figura 23 - Desarrollo en Canelones que cobra cargos por derechos de construcción (@ Martim Smolka)

El cálculo para derechos de construcción adicionales en Maldonado implica un coste fijo de construcción por metro cuadrado, que se actualiza anualmente en función del Índice Nacional de Costes de Construcción (ICC). Este coste se aplica al 20% del valor adicional del edificio. Se puede aplicar un factor de 0,8, 0,6 o incluso cero a este cálculo para incentivar la densificación en áreas específicas (Brener 2015). Aunque este método no considera explícitamente el valor del terreno, refleja el impacto del valor del terreno en el valor total del edificio.

En el departamento de Salto, una solicitud de derechos adicionales resultó en un aumento de 180.000 dólares⁵ del valor fiscal del edificio situado en la zona central del municipio con el mismo nombre. El proyecto fue autorizado mediante la aplicación del 15% de cobro que suponía aproximadamente 31.000 dólares en compensación, según se publica en el decreto 7.460 de octubre de 2022, que detalla completamente la justificación y las cantidades correspondientes.

El caso uruguayo es significativo por su uso de métricas sencillas y su capacidad para adaptarse de forma flexible a las condiciones y necesidades locales. Sin embargo, esta flexibilidad también ha permitido acomodar intereses cuestionables, como el uso del instrumento para regularizar áreas de construcción que superen el CA máximo concedido, lo que puede considerarse abusivo o mismo delincuente.

⁵ Este valor corresponde a las 216,9021 ITU originales, las unidades indexadas utilizadas en dichos cargos públicos.

Ecuador – Revisitando complejidades innecesarias

En noviembre de 2014, el partido gobernante presentó un proyecto de ley de Planificación Territorial, Uso y Gestión de la Tierra al Congreso Nacional. Este proyecto de ley fue preparado por funcionarios del Ministerio de Desarrollo Urbano en consulta con diversos sectores e incorporó el concepto de captura de valor. En mayo de 2015, el gobierno anunció un proyecto de ley de captura de valor junto con otro proyecto que proponía aumentar el impuesto sobre sucesiones al 47%. La combinación de estas dos iniciativas causó confusión respecto a su carácter redistributivo y llevó a acusaciones de motivos puramente fiscales. Esta oposición provocó la retirada temporal de ambos proyectos el 15 de junio de 2015. La iniciativa del gobierno siguió a un discurso pronunciado en mayo de 2015 por el entonces presidente Correa, un economista influenciado por el argumento de Piketty en ese momento a favor de medidas redistributivas para frenar la acumulación excesiva de riqueza inmobiliaria.

Dos iniciativas significativas siguieron a la captura de valor y cargos a herencias por parte del gobierno: la aprobación de la Ley Orgánica de Planificación Territorial, Uso del Suelo y Gestión (LOOTUGS) en julio de 2016, y la promulgación de una ley integral de 'plusvalía' en diciembre de 2016, que impone una tasa del 75% sobre ganancias 'extraordinarias' de propiedades de todo tipo (véase el recuadro más abajo). Ambas leyes tienen precedentes en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010, especialmente para gravar todas las ganancias de valor derivadas de transferencias de propiedades en 10%.

[begin text box]

BOX - El intento de la Ley Plusvalias

Debido a su naturaleza de emergencia, la Ley de Plusvalias (Ley de Plusvalias) se promulgó en un plazo de 30 días con 79 votos a favor y 29 en contra. Como señalan Merizalde Aviles et al. (2020), la propuesta hacía referencia a un estudio de 2013 del Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Impuestos Internos, que estimaba que más de 600 millones de dólares provenientes de inversiones públicas se habían convertido en beneficios inmerecidos en los nueve principales municipios del país. El objetivo principal de la ley era abordar la mala gestión fiscal eliminando exenciones y deducciones subóptimas, regulando las ganancias extraordinarias injustificadas y reduciendo la evasión de impuestos sobre la propiedad—cuestiones críticas comúnmente reconocidas entre gestores urbanos, subrayando su importancia inicial.

El siguiente ejemplo demuestra su aplicación. Considere el valor de adquisición de una propiedad en 100 dólares, con 20 dólares adicionales por mejoras realizadas por el propietario, lo que resulta en un 'valor de adquisición' total de 120 dólares. Si la propiedad se vende (transfiere) después de 15 años, este valor se ajusta por el coste de oportunidad del capital, teniendo en cuenta la tasa de interés del 6% durante el periodo, calculado como $(1+0,06)^{15} = 2,39$. Por lo tanto, si el precio de venta es de 300 dólares, el valor imponible se determina en 84,9 dólares.

$84,9 \$ = 300 \$ - 75\% \text{ de } 120 \$ \times 2,39$.

El impacto inmediato fue una desaceleración significativa en la industria de la construcción, con una caída de más de 8 puntos en su contribución al PIB nacional en 2017 (cf. Criollo 2018). Esta caída afectó profundamente al empleo y a otros indicadores macroeconómicos. Como resultado, hubo una oposición generalizada por parte de constructores y entidades inmobiliarias. La ley fue rechazada además por el 63% de los votantes en un referéndum popular tras menos de dieciocho meses de implementación. Criollo (2018) sugiere que esta rápida retractación, incluso antes de un importante periodo de evaluación, sirvió para legitimar la nueva agenda redistributiva del gobierno nacional equilibrando la necesidad de atraer inversiones extranjeras y negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

[fin del cuadro de texto]



Figura 24 - Manifestaciones populares rechazando la Ley 'Plusvalias'

Subtítulo: ¡NO más impuestos para mantener un Estado obeso, NO al impuesto sobre la herencia, NO al impuesto sobre el valor excedente ('plusvalias'), ¡NO a más impuestos! Foto publicada en <https://es.globalvoices.org/2015/06/18/presidente-de-ecuador-cede-frente-a-manifestaciones-y-la-visita-del-papa-francisco-tomada> (de Gonzalo Mejía O @BananasFilms cuenta de Twitter).

LOOTUGS establece que el público puede conceder un uso superior a la construcción básica de manera onerosa (Artículo 26). El artículo 72 exige una participación justa del Estado en los beneficios económicos generados por estos derechos adicionales mediante una Concesión Onerosa de Derechos (COD). Esencialmente, obliga al Estado a exigir una parte del beneficio económico a agentes privados debido a cambios en la clasificación, uso o mejoras de la tierra.

El artículo 39 del caso ecuatoriano establece el no reconocimiento de derechos adquiridos que surgen de las normativas que especifican los usos, ocupación y construcción previstos en los

instrumentos de planificación y gestión territorial. Como resultado, un propietario de la tierra no puede reclamar un derecho de base en 8 pisos cuando se establece un nuevo derecho de base en 6 pisos, incluso si el proyecto está autorizado para 24 pisos. Esto reitera que la mera expectativa no constituye un derecho.

Reconociendo la falta general de capacidad técnica y voluntad política entre la mayoría de los municipios ecuatorianos, la LOOTUGS incluye un lenguaje que sugiere la aplicación no obligatoria de las nuevas herramientas. De ahí que ciertas imprecisiones o cuestiones sin resolver siguen desafiando su implementación. Esto es especialmente relevante para los dos parámetros críticos al calcular el valor adicional del edificio: la unidad de medida (numeraire) y los derechos de base y máximo de la zonificación. El derecho de construcción superior aceptado para compararse con el derecho existente es algo ambiguo, permitiendo el arbitraje caso por caso de este CA máximo.

El instrumento inicialmente conocido como 'Suelo Creado', inspirado en el modelo brasileño, fue presentado en 2011. Condicionó la autorización para plantas adicionales en sectores específicos de la ciudad, que excedían los límites establecidos por el Plan de Uso y Ocupación del Solo (PUOS), a pagos a través de la Contribución Especial de Mejora (CEM) existente. Este mecanismo permitió al gobierno local captar aproximadamente el 30% del incremento del valor del suelo resultante de las intervenciones públicas (Celi y Mejía 2025).



Figura 25 - Panorama de Quito (@Martim Smolka)

Subtítulo: Las alturas variables de los edificios caracterizan el paisaje.

En 2017 se estableció la herramienta de Ecoeficiencia, incorporando criterios de sostenibilidad como el reciclaje de agua, bajo consumo energético y otros en la venta de derechos de construcción a cambio del doble de áreas edificables permitidas. Esto significaba que la venta

de terrenos edificables podía alcanzar hasta el doble de superficie, permitiendo la construcción de edificios de hasta 24 niveles en zonas de alto valor. Debido a las interrupciones del perfil del conjunto de edificios (skyline) y los asociados impactos especulativos, la "Ecoeficiencia" recibió críticas importantes y fue descontinuada en 2019. La introducción de la COD mantuvo los criterios de sostenibilidad aplicados en Quito, que sigue siendo la única ciudad del país que implementa esta herramienta.

La fórmula: $COD = \alpha \times Vc \times Fu \times Ae \times \beta$, para:

- α = Participación del terreno sobre el valor total de la construcción (ajustada según la macroeconomía) - fijada en 2024 como 20%
- Vc = Valor del edificio.
- Ae = Área adicional del edificio
- Fu = Factor de uso (residencial, comercio, oficinas, etc.)
- β = Cuota de participación municipal (del 17 al 30%)

En total, entre 2019 y 2021, se recaudaron aproximadamente 2,7 millones de dólares, y entre 2022 y 2023, unos 535 mil dólares, una cantidad que no cubrió los costes administrativos de la COD. En 2024, se recaudaron 1,5 millones de dólares (Celi y Mejia op.cit, 2025). Según Gabriela Segovia, de la Unidad Económica Urbana de la Secretaría de Hábitat y Planificación Territorial del Municipio de Quito, la baja tasa de recaudación de la COD puede atribuirse a varios factores: la complejidad innecesaria de la fórmula que afecta su comprensión y aplicabilidad; subestimación resultante de valores catastrales obsoletos utilizados en el cálculo; y distorsiones debidas a factores de ajuste ineficientes.



Figura 26 - Quito's tallest building in the left side of the photo

Subtítulo: El edificio más alto de Quito a la izquierda (32 plantas) y el otro alto en el centro (24 plantas) en la avenida Shyris, en el hipercentro de alta gama, añadieron 16 y 8 plantas respectivamente antes de que se introdujera COD. Su altura se determinaba por la proximidad al metro y los estándares de planificación urbana ecoeficiente. (@Gabriela Segovia)

La altura media de los edificios en toda la ciudad generalmente no supera las 2 plantas, significativamente por debajo del límite de cálculo referido (es decir, exención COD) de 8 plantas, con un límite máximo fijado en 32 plantas para áreas adicionales de construcción. Esto indica una desalineación entre los parámetros y la realidad del uso del suelo de la ciudad, como lo demuestra la excesiva demanda en el llamado 'hipercentro', que dificulta el desarrollo de nuevas centralidades y la mayor densidad asociada prevista por el Plan Maestro de Quito para 2015-2025. Esta situación sugiere la demanda por una mejor distribución de densidades por toda la ciudad, apagada por los bajos cargos que se aplican a concesiones sustanciales de derechos de construcción concentrados en un solo centro.

El caso ecuatoriano contrasta con el ejemplo uruguayo. Demuestra una estricta adhesión a idealismos fundamentalistas (perfeccionista) a costa de la eficiencia operativa (realismo), lo que resulta en complejidades innecesarias afectando una efectiva implementación de la CODC. Ni siempre las buenas intenciones aseguran buenos desempeños de la CODC. El aspecto positivo es que las autoridades han reconocido la necesidad de simplificación de las fórmulas y métricas relevantes.

Argentina – Efectos demostrativos de casos desde abajo hacia arriba

A pesar de los esfuerzos iniciales de la Provincia de Mendoza con la Ley 8051 de 2009, que estableció explícitamente (en el Artículo 54) el derecho a capturar valor derivado de acciones públicas, seguidos por una iniciativa similar en la Provincia de Tierra del Fuego en 2011, los intentos a nivel nacional en 2010 y 2011 de promover una ley nacional para la planificación territorial fueron infructuosos (Cuenya 2017).

La Ley 14449 de 2012 sobre el Acceso a Hábitats Justos en la Provincia de Buenos Aires, en la Sección V, Artículo 46, obliga la participación municipal en las valoraciones inmobiliarias generadas por acciones urbanas. Estos incluyen la incorporación de terrenos rurales, cambios en el uso del suelo o en la zonificación, mayor capacidad de edificación mediante mayores coeficientes de utilización, autorizaciones para proyectos inmobiliarios a gran escala, obras públicas (no financiadas por la contribución a la mejora) y *[T]odo otro hecho, obra, acción o decisión administrativa que permita, en conjunto o individualmente, el incremento del valor del inmueble motivo de la misma, por posibilitar su uso más rentable o por el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen o área edificable.*"

A nivel municipal, las iniciativas anteriores a las de las provincias incluyen la creación de un nuevo instrumento en la ciudad de Rosario (1,011 millones de habitantes) llamado *Contribución Compensatoria por Beneficios Extraordinarios en Urbanizaciones y Edificios* en 2004. En 2012, el cargo generó aproximadamente 80 millones de dólares, de los cuales aproximadamente dos tercios se recaudaron de Puerto Norte, un gran proyecto urbano (Baer et alli, 2016). Ordenanzas similares fueron adoptadas posteriormente en jurisdicciones como Morón, Tranque Lauquen, 3 de Febrero en el área metropolitana de Buenos Aires, y otros lugares como San Carlos de Bariloche, Malvinas Argentinas, Catamarca, Salta, La Rioja, Villa Gesell, Posadas y, más recientemente, Villa La Angostura. Estos municipios expresaron su compromiso de introducir cargos por derechos adicionales de desarrollo/construcción.

Algunos aspectos notables de estas experiencias incluyen los cargos progresivos relacionados con las alturas de los edificios (un indicador de densidad) en Posadas, que se fijan en 4%, 8% y 12% para alturas adicionales de 9 a 18 metros, 18 a 30 metros y 30 a 60 metros, respectivamente. (Szeliga, 2022) Esto sugiere un posible desincentivo a mayores densidades, en contraste con el ejemplo de São Paulo. También es interesante que la ordenanza haga referencia al 'Suelo Creado', indicando la influencia de la legislación brasileña, como se mencionó en el caso de Salta.

El municipio turístico de Villa Gesell tiene una población de aproximadamente 45.000 habitantes, que aumenta a 240.000 durante el verano debido a residentes y turistas. La Ordenanza 2156/08 establece la Tasa de Contribución al Desarrollo Urbano para la participación municipal en la apreciación inmobiliaria generada por un mayor uso del suelo, como actos administrativos que permitan la incorporación de nuevas áreas, cambios de usos, alteraciones morfológicas y beneficios de la provisión de infraestructura y equipamiento urbano. La valoración considerada resulta de la diferencia de precios del terreno sobre el que se aplica un tipo del 10%. El municipio delega la tarea de gravar las valoraciones mencionadas al Tribunal Fiscal de la Nación (TTN), asegurando el acceso a experiencia y apoyo técnico para evitar contestaciones a importes significativos. Desde su creación, varios proyectos han recibido esta tarifa, con los primeros cuatro que aceptaron el pago, aportando alrededor de 400.000 dólares.



Figura 27 - Costa de Gesell

Fuente: Secretario de Planificación Juan Duarte

El municipio de '3 de Febrero' en el Área Metropolitana Autónoma de Buenos Aires, con una población de 365.000 habitantes, ha implementado con éxito proyectos que se benefician de un uso superior al permitido anteriormente por la normativa. La contribución a la mayor edificabilidad se basa en la incidencia del valor del suelo en la zona a una tasa específica. Desde 2020, esta iniciativa ha generado aproximadamente 7 millones de dólares para el Fondo de

Desarrollo Urbano y Hábitat Sostenible, que ha apoyado más de 40 proyectos en barrios de bajos ingresos. Esta iniciativa es encomiable por su universalidad y transparencia, y según se informa ha recibido una amplia aprobación del electorado, resultando en la reelección del alcalde responsable con el 72% de los votos.



Figura 28 - El edificio fue desarrollado bajo la nueva normativa del CODC

Fuente: Oficina del alcalde de 3 de Febrero

La ciudad de Buenos Aires, mediante la Ley 6062 de 2018, estableció un régimen de cobro complementario para derechos adicionales en desarrollo derivados de cambios en las normas. Esto se refiere a la diferencia entre los derechos de desarrollo existentes y los posibles derechos de desarrollo según lo establecido en un Código Urbanista actualizado. Para participar en la valoración generada por actos administrativos públicos, se incluyen Certificados de Diferencial de Capacidad Constructiva (CDCC). Este esquema tiene como objetivo financiar proyectos de vivienda e infraestructuras en zonas degradadas específicas de Buenos Aires, monetizando aproximadamente 160 millones de metros cuadrados de posibles derechos adicionales de desarrollo obtenidos al igualar las alturas de los edificios adyacentes dentro de la misma manzana.

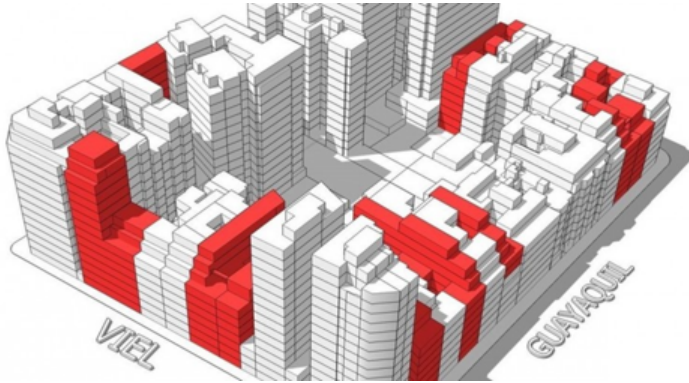


Figura 29 - Dibujo ilustrativo para BAS CDCC

Fuente: Cantarell (2019).



Figura 30 – Área añadida en un edificio existente en el barrio de alto nivel de Ricoleta.

Subtítulo – Los derechos adicionales de construcción se concedieron antes de que se promulgara la Ley 6062. Cabe destacar que parte del área añadida se alinea con el lado

izquierdo del edificio, mientras que otra sección se alinea con el edificio derecho. (@Martim Smolka)

Para licenciar un proyecto, el promotor debe adquirir estos certificados correspondientes al 80% de los m² adicionales requeridos (A) multiplicados por una tasa de incidencia de suelo establecida para cada manzana convertida a la fecha de licencia mediante un precio fijado en UVAS, una unidad monetaria ajustada anualmente por inflación, (B), multiplicado por una tasa establecida como 10%, 15%, 25% o 35% según las categorías de calidad de 4 zonas urbanas. (véase la ilustración más abajo para la fórmula que calcula la contribución). En cierto modo, es como OODC, aunque con la micro definición de un terreno virtual indexado que es aplicado a un coeficiente básico variable. Dado que las UVA se ajustaban anualmente, cuanto más cerca estuviera la licencia de esa fecha, menor era la contribución.



Figura 31 - Cálculo de la compensación CDCC en Buenos Aires.

Subtítulo: (A) Derecho adicional de construcción, (B) incidencia del valor del terreno; (Cuota) Tasa diferencial de zonificación; (Plusvalía) Contribución de pago de los desarrolladores. (Fuente: Cabillón 2024, pág. 45)

En cuanto al rendimiento, Lorenzo (2022) estimó que los 2.188.423 metros cuadrados de nueva superficie de construcción licenciada en 2021 en la Ciudad de Buenos Aires, podrían generar aproximadamente 445 millones de dólares recuperables mediante la aplicación de la referida fórmula. Basándose en la tasa de recuperación de cada barrio, Lorenzo estimó además que el instrumento capturó en la práctica menos de 95 millones de dólares.

En su revisión por la Ley 6766 de diciembre de 2024, el plan se convirtió en un TDD por el cual la ejecución de metros cuadrados por encima de los límites existentes en las áreas de recepción (con mayor demanda) está condicionada a la ejecución del trabajo dentro del marco en el área prioritaria generadora. Los proyectos así aprobados tienen sus metros cuadrados cualificados convertidos en Certificados de Capacidad Adicional de Edificación (CCA). Estos certificados se utilizan para pagar los derechos adicionales de construcción aprobados en el área receptora según procedimientos de conversión, proyecto por proyecto, que consideran condiciones morfológicas y volumétricas individualizadas. En cierto modo, este nuevo esquema es similar al mencionado en el proyecto Reviver Centro de Río.

Argentina ofrece una rica colección de aplicaciones de CODC desde abajo hacia arriba, con municipios anticipando legislaciones nacionales con algunas iniciativas literales, bajo la evidente influencia de la experiencia brasileña. Estas iniciativas se ajustaban en general según las condiciones locales, a menudo con añadidos creativos, demostrando la relevancia de los ajustes locales para conferir eficacia a herramientas de otro modo insólitas.

SECCIÓN 2

Mexico – Altos beneficios por transferencias ociosas de derechos

Desde las primeras décadas del siglo pasado, las disposiciones legales reconocían la necesidad de captar valor de los actos administrativos, y más allá de la implementación de contribuciones a la mejora (Perlo, 2001). La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2017 —cuya última reforma fue el 4 de enero de 2024— es omisa en la prerrogativa pública respecto a cargos de cualquier tipo en materia de derechos de desarrollo y/o construcción. Tampoco se insinuó en la nueva constitución para Ciudad de México 2016/17 (Azuela, 2019). A pesar de ello, otras jurisdicciones sí lo aplican, aunque con una socialización austera de su implementación positiva, incluyendo la propia Ciudad de México mediante una versión artificiosa de transferencia de derechos de desarrollo.



Figura 32 - Verticalización de la Avenida de la Reforma en el centro de Ciudad de México

Fuente: Alvaro Uribe

Según la regulación del Sistema de Transferencia de Potencialidades del Desarrollo Urbano STPDU - una disposición en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de México (15 de junio de 2010) el potencial edificable no utilizado en el centro histórico de la ciudad, fijado en 6 plantas para todas las propiedades (monumentos en el centro histórico), podrá utilizarse para aumentar la Tasa de Ocupación de Edificios, de este modo, se añadió la superficie máxima de construcción de proyectos en zonas de recepción definidas de la ciudad.

Con ese fin, en 1989 se estableció un Fideicomiso de Potencialidades (conocido como F/54) (aunque modificado muchas veces desde entonces). Sin embargo, su carácter privado impide la plena transparencia de su funcionamiento; en particular, los fondos recaudados son asignados por el Comité Técnico del Trust a la rehabilitación, mejora y conservación del patrimonio cultural urbano y del terreno de conservación. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, también puede aplicarse un porcentaje para la promoción del desarrollo urbano de la ciudad, especialmente del espacio público.

En la práctica, las operaciones de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano consisten en aumentar la Tasa de Ocupación del Edificio utilizando un porcentaje del área del patio definida por la zonificación existente para la propiedad *receptora*. Así, al calcular la cantidad a pagar, el área adicional solicitada se divide por el CA para obtener la cantidad de terreno que de otro modo necesitaría. Esta cantidad de tierra se multiplica entonces por el valor comercial reconocido del metro cuadrado de tierra en la zona.

Según Gonzalez-Malagón (2023), entre 2004 y 2018 el fideicomiso STPDU recaudó alrededor de 9 millones de dólares de un total de 75.669 m² de venta de derechos de construcción adicionales, de 67 proyectos (otros 32 proyectos también se beneficiaron de 'transferencias de derechos adicionales' pero exentos de compensaciones debido a su destino a vivienda social). El m² adicional se vendió de media por menos de 120 US\$; 10 de los proyectos pagaron alrededor de 4.000 \$ por m² de derechos adicionales de construcción; ¡Sigue siendo un valor relativamente bajo para su ubicación en las zonas más valoradas de Ciudad de México!

Figura 33 - Tabla – Cálculos para Transferencia de Derechos en la ciudad de Mexico

Subtitulo: Proyecto en Calzada de Tlalpan # 855, Colonia Postal, barrio de Benito Juárez

O	Original	Parámetros	Area	Calculo
A	Área de lote en m ²	9,083.79		
B	Código de zonificación	HM 10/20/Z		
C	Área del patio	20%	1,816.76	C*A
D	Tasa de Ocupación del Edificio	80%	7,267.03	D*A
F	CA	8		
G	Superficie máxima de construcción		72,670.32	F*A
H	Pisos/Plantas	10		
	Tras la nueva ampliación de área			
I	Area adicional solicitada	889.33		
J	Yard área	10.21%	927.42	
K	Área de cobertura del edificio	89.79%	8,156.37	
L	Área adicional de huella		111.17	I/F
M	Valor comercial por m ² en US\$	1,722.74		
N	Pago total		191,512.09	L*M
O	Nuevo CA		8.98	K*H/A
P	Superficie total nueva de construcción		81,563.67	O*A

Q	Área adicional del edificio		8,893.35	P-G
R	Tasa de cambio M.N Pesos a US \$	17.71		

Fuente: GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (GOCM) 12 de febrero de 2024

El promotor tuvo que pagar 191.512,09 dólares por la superficie adicional de 889,33 m² a cambio de la misma cantidad de superficie construida en el centro histórico. Sin embargo, el desarrollo del proyecto está en pausa ya que se ha considerado una petición ciudadana para cancelarlo, aunque aún (2025) sin una resolución definitiva.

Una vez concluida la operación, el área adicional de construcción mencionada de 889,33 m² se extrae del inventario de potenciales de la Reserva Pública de Intensidades de Construcción del Sistema para la Transferencia de Potencialidades del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, lo que implica que la Reserva quedó con 362.304.562 m² de potencial constructivo disponible.

El caso CDMX es notable porque implica la venta efectiva de derechos de construcción adicionales, aunque se presenta como un esquema de Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD). La 'zona de emisiones' estaba inicialmente destinada a beneficiarse de este acuerdo, pero hasta la fecha ha visto pocas ventajas, sirviendo principalmente para justificar la venta. Además, los ingresos recaudados por el cargo aplicado a estos derechos adicionales de construcción han sido mínimos, lo que pone de manifiesto la limitada implementación del instrumento original.

BOX - Regulaciones acumulativas ampliando derechos de construcción⁶

En 2018, se autorizó un proyecto de uso mixto en la avenida más larga de México. Este proyecto ejemplifica cómo se han concedido derechos adicionales de construcción para un conjunto de torres en una zona que se beneficia de diversas herramientas dentro de la capital del país. El Programa de Desarrollo Urbano de la delegación Álvaro Obregón (una jurisdicción similar a un municipio) identifica "carreteras integradoras inter- e intradelegacionales" en beneficio de las propiedades adyacentes. Esta mejora permite que estas propiedades tengan un mayor potencial de construcción sin coste adicional.

El conjunto de herramientas que facilitaba un uso más flexible del suelo incluía: a) un polígono de acción que permitía transferir 1.697,72 m² de una propiedad a otra; b) una Ordenanza de Carreteras para la Avenida Insurgentes, que permitía aumentar el número de pisos de 2 a 15; c) una regulación específica para optimizar el potencial urbano, otorgando 6.117,03 m² debido a su designación vial especial; y d) el pago de derechos de desarrollo a través del Sistema de Transferencia de Potencial de Desarrollo, que transfirió 2.101,24 m² de la "Reserva Pública de Intensidades de Construcción". De los cuatro beneficios listados, solo el segundo se concedió a cambio de pago, que ascendió a 446.243 dólares, calculados multiplicando el valor comercial por metro cuadrado (2.546 dólares) por un factor determinado a partir del área del patio necesaria para soportar un aumento de CA de 2 a 12 para acomodar los derechos adicionales de

⁶ Source: GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO 20 de Abril de 2018

construcción solicitados. Esto dio lugar a un edificio residencial de 27 plantas con zonas de parqueo y algunos espacios comerciales.

Dadel número de generosas concesiones de derechos de desarrollo, la actual administración de la Ciudad de México (2024) está considerando la desautorización o posible eliminación de estas normativas.

Fuente: GOCM, 30 de noviembre de 2021

[fin del cuadro de texto]



Figura 34 – Edificación beneficiada por transferencia de derechos

Fuente: @Salvador Gómez Rocha

Subtitulo Ave. Insurgentes Sur en 1831 y 1857

El municipio de Zapopan (Guadalajara), con una población de 1,5 millones de habitantes, estableció en 2012 regulaciones de desarrollo urbano y uso del suelo. El Punto IV del Artículo 47 estipula que el uso del suelo al máximo coeficiente requiere el pago por los derechos correspondientes conforme a la Ley de Hacienda Municipal. El artículo 48 establece que el volumen total de construcción solicitado no puede superar el coeficiente máximo existente. Esto significa que el uso del suelo debe alcanzar, pero no superar, el máximo establecido por planes parciales. Entre 2017 y 2022, se generaron aproximadamente 28 millones de dólares a partir de los cargos recaudados de la diferencia entre el CA máximo zonificado en 8 y el CA base en 2,4, resultando en 5,6 adicionales para el CA en áreas prioritarias de desarrollo con el CA máximo más alto. En cuanto a la asignación de estos fondos, el 50% debe invertirse en la misma

zona donde se recaudaron, mientras que la otra mitad debe utilizarse en zonas con mayor déficit de infraestructuras urbanas. Gonzales (2023)



Figura 35 – Panorámica de Guadalajara

Fuente: Martim Smolka

El municipio de Juárez, que también cuenta con 1,5 millones de habitantes y se encuentra en la frontera norte del país, adaptó la experiencia de Zapopan en su Ley de Hacienda de 2022 (Artículo 135). Ese mismo año, de 14 proyectos, Juárez recaudó aproximadamente 3,5 millones de dólares de la Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD) y 11,6 millones de dólares de cargos por derechos de construcción adicionales que beneficiaban a 10 proyectos, Mora (2023). Sin embargo, la información sobre proyectos autorizados y los ingresos recaudados correspondientes con la aplicación de esta herramienta no pueden ser rastreados en ningún informe público oficial. La falta de información hace imposible evaluar adecuadamente el desempeño del instrumento anualmente.

Tras el terremoto de 2017, se propuso la movilización social de derechos de desarrollo adicionales como recurso público para financiar la reconstrucción de edificios destruidos. Según datos del Portal de Reconstrucción del CDMX, a finales de 2020 había 135 edificios que necesitaban una reconstrucción completa. Bajo el incentivo de Derechos de Construcción Adicionales, a 98 propietarios afectados se les concedió el beneficio regulatorio de aumentar la densidad de edificación de sus terrenos en un 35%. La venta al valor de mercado del derecho de construcción añadida, se financiaría parcialmente la reconstrucción de viviendas y locales comerciales. En noviembre de 2020, se informó de que 43 edificios ya estaban en reconstrucción, 9 en proceso administrativo y el resto en fase de diseño del proyecto arquitectónico. Sin embargo, algunas autoridades implicadas en el proceso enfrentaron acusaciones de corrupción y malversación.

Proporcionando 'tasas de conversión adecuadas', las TDD son probablemente una de las herramientas CODC menos desfavorecidas por los desarrolladores de alto padrón, de ahí su creciente popularidad en la región. Ciudad de México es un claro ejemplo. A pesar de los relativamente pocos ingresos generados, la sofisticada estructura de la herramienta sugiere una sólida justificativa para su potencial implementación. Claramente, con ajustes en los parámetros relevantes y, lo más importante, en los sobrepuestos beneficios de otros instrumentos competitivos en las mismas zonas, se generarían sin duda aún más recursos para la ciudad. Por último, iniciativas más consistentes con la CODC en otras ciudades refuerza la sugerencia de Antonio Azuela de que: *la innovación en la financiación urbana ya no "irradia" desde Ciudad de México; proviene de iniciativas en otras ciudades (Guadalajara, Ciudad Juárez, etc.)*

Chile – Persiguiendo compensaciones por externalidades

Excepto por un mandato de libre transferencia de terrenos para uso público (como equipos, áreas verdes y circulación), aplicado exclusivamente a áreas de expansión urbana, Chile no imponía cualquier cargo a promotores privados para financiar los costes públicos directos o indirectos asociados a sus proyectos (Vicuña, et al, 2020). Con la Ley Nacional 20.958 de 2016 sobre Contribuciones al Espacio Público (LAEP) ahora se establece que los proyectos de densificación deben compensar en tierra o económicamente sus impactos (externalidades negativas) sobre la movilidad urbana y los espacios públicos, lo que representa una primera movida en el tema.

El enfoque no está únicamente en participar en valoraciones para mayores usos, mismo que solo en el margen, sino en mitigar los impactos confinados al espacio público y la movilidad. A pesar de su universalidad, proporcionalidad y previsibilidad, las contribuciones se determinan en función de las características específicas de los proyectos y su impacto individual en las carreteras (específicamente en movilidad urbana) o considerando la densidad y la asignación proporcional del espacio público disponible en la zona. Para evitar la percepción de ser un nuevo impuesto debido a su naturaleza redistributiva, la cantidad a pagar se mantuvo deliberadamente limitada (San Martín y El Campo, 2023).

Los pagos se limitaron al 44% del valor fiscal tasado del terreno en desarrollo, basándose en una fórmula que incorpora la proporcionalidad entre la superficie del terreno y la densidad de población. En lugar de basarse en parámetros urbanos estrictos como el CA usado en la mayoría de los países, este método considera la densidad de ocupación medida en habitantes por hectárea. Esto se deriva de una proporción de ocupación por superficie, calculada dividiendo la superficie total del edificio por el tamaño de la parcela, e incluyendo un parámetro (15, 20 o 30) que tiene en cuenta el tamaño de las unidades individuales de apartamentos. Además, se aplican factores de normalización.

Figura 36 – Parámetros para el cálculo de la Contribución al Espacio Público

Fórmula para obtener el porcentaje de la contribución	
% Contribución al espacio público (hacia 44%)	%= Densidad de ocupación x 11/2,000
Densidad de ocupación	Nivel de ocupación x 10.000/tamaño de parcela
% Contribución al espacio público (hasta 44%)	
Nivel de ocupación	Area total utilizable del proyecto/(15, 20 o 30)

Fuente - Vicuna et al. (2020, pg. 50)

Sin embargo, en la práctica, solo se recaudaron unos 2 millones de dólares a nivel nacional entre 2020 y 2021. Esto asciende a una media de solo 7.000 dólares por comuna, siendo la cantidad máxima de 178.000 dólares. Eso equivale a 80 metros cuadrados de terreno en el próspero municipio de Las Condes, lo que representa menos del 0,25% de sus inversiones anuales (San Martín y Del Campo 2023, p. 111).

La tasa baja de recogida se debe a que el 44% solo se aplica a densidades superiores a 8.000 habitantes por ha, que es mucho superior a la densidad media de 2.057 habitantes por ha. Si la tasa del 44% se aplicara a la densidad media, la recaudación total habría sido cuatro veces mayor.

En la Comuna Ñuñoa, las contribuciones de la aplicación de LAEP y su Plan de Inversión asociado en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público (PIIMEP) fueron significativamente inferiores al 44%. Por ejemplo, un permiso para un edificio residencial de tres plantas (4.322 m² y 36 unidades) aportó solo un 5,467% (aproximadamente 51.000 dólares) - véase el formulario más abajo. Una proyección para 2025 indicaba que la aplicación de esta herramienta apenas permitiría financiar un proyecto de carril bici de 1 km y su ejecución. Esto es claramente insuficiente para mitigar el impacto de la construcción durante un año.⁷

⁷ Información proporcionada por Alejandra Aguillera, jefa del Departamento de Planificación del Comune de Nunoa en Santiago.

6.3.- USO DE SUELO Y DESTINO(S) CONTEMPLADO(S)

TIPO DE USO	Residencial Art 2.1.25. OGUC	Art 2.1.33. OGUC	Equipamiento Art 2.1.28. OGUC	Act. Productivas Art 2.1.28. OGUC	Infraestructura Art 2.1.29. OGUC	Área verde Art 2.1.31. OGUC	Art 2.1.30. OGUC	Espacio Público
CLASE / DESTINO	VIVIENDA		xxx	xxx	xxx	xxx		xxx
ACTIVIDAD			xxx					
ESCALA	(Art 2.1.36 OGUC)		xxx					

6.4.- PROTECCIONES OFICIALES

NO SI, especificar ZCH ICH ZDIT OTRO, especificar

MONUMENTO NACIONAL ZT MH SANTUARIO DE LA NATURALEZA

6.5.- FORMA DE CUMPLIMIENTO ARTÍCULO 70° LGUC (*)

CESIÓN APORTE OTRO xxx

(*) SÓLO EN CASO DE PROYECTOS QUE CONLLEVEN CRECIMIENTO URBANO POR DENSIIFICACIÓN (según conforme a plazos del Artículo primero transitorio de la Ley N° 20.956)

6.6.- CÁLCULO DEL PORCENTAJE DE CESIÓN OBRA NUEVA (sólo en casos de proyectos de crecimiento urbano por densificación)

Exigible conforme a plazos del Artículo primero transitorio de la Ley N° 20.858 (artículo 2.2.5 Bis GUC)

PROYECTO	PORCENTAJE DE CESIÓN (DENSIDAD DE OCUPACIÓN)
(a) <input type="checkbox"/> CON DENSIDAD DE OCUPACIÓN HASTA 6.000 Personas/Hectárea	$\frac{994}{2000} \times 11 = 5,467\%$
(b) <input type="checkbox"/> CON DENSIDAD DE OCUPACIÓN SOBRE 6.000 Personas/Hectárea	44%

Nota 1: En el proyecto de edificación de Obra Nueva, se debe efectuar el cálculo de la edificación completa.
Nota 2: Para calcular la Densidad de Ocupación, se debe considerar la carga de ocupación (según art 4.2.4, de la OGUC) que se incrementa en el o los terrenos del proyecto, sin considerar en el cálculo, la cantidad de personas que ocupaban las edificaciones existentes, incluso si estas fuesen demolidas para materializar el proyecto. Solo podrá descontarse la carga de ocupación de edificaciones a demoler, en los casos que el permiso de demolición se solicite en forma conjunta con la solicitud de permiso de edificación, y se adjunten los antecedentes respectivos a dicha solicitud, conforme al inciso final del artículo 5.1.6, y al inciso tercero del artículo 5.1.4., ambos de la O.G.U.C.
Nota 3: La Densidad de Ocupación, se obtiene de la siguiente fórmula:

$$\text{Densidad de Ocupación} = \frac{\text{Carga de ocupación del proyecto calculada según el art 4.2.4, de la OGUC} \times 10.000}{\text{superficie de terreno (que considere el terreno más superficie de terreno) al que se aplican plazos} + \text{edificios existentes o previstos en el IPT hasta un máximo de 30 m}}$$

6.7.- CÁLCULO DEL APORTE (EN LOS CASOS QUE CORRESPONDA)

(a) AVALÚO FISCAL VIGENTE A LA FECHA DE LA SOLICITUD DEL PERMISO, CORRESPONDIENTE AL O LOS TERRENOS (no se debe incluir valor de edificaciones existentes)	\$ 858.449.979	(b) PORCENTAJE DE BENEFICIO POR CONSTRUCTIBILIDAD	0%
(c) AVALÚO FISCAL INCREMENTADO, CORRESPONDIENTE AL O LOS TERRENOS (*) [(a) + ((b) x (a))]	\$ 858.449.979	(d) APOORTE EQUIVALENTE EN DINERO [(c) x ((a) o (b))]	\$ 46.931.460

(*) El Avaluó Fiscal debe incrementarse en la misma proporción que el aumento de constructibilidad obtenido por un beneficio normativo (inciso 2° art. 2.2.5, Bis C. OGUC)

6.8.- INCENTIVOS NORMATIVOS DEL IPT, A LOS QUE SE ACOGE EL PROYECTO (Art 184 LGUC)

BENEFICIO	CONDICIÓN PARA OPTAR AL BENEFICIO:
BENEFICIO	CONDICIÓN PARA OPTAR AL BENEFICIO:
BENEFICIO	CONDICIÓN PARA OPTAR AL BENEFICIO:

Figura 37 - Formulario oficial para cobrar compensación por LAEP en Ñuñoa

La baja utilización del instrumento ha suscitado preocupación debido a su percepción de violación de la "razonabilidad técnica", que se refiere a la correlación esperada entre la justificación de la norma y la eficacia de las herramientas necesarias para lograrla (Vicuna et al., citación del op.). Sin embargo, Aguillera sostiene que, dado que muchas comunas en Chile carecen de sus propios Instrumentos de Planificación Territorial (Plan Regulador Comunal) ni de sus recursos asociados, definir una cartera de proyectos como lo exige el PIIMEP representa un avance.



Figura 38 - Este proyecto en Ñuñoa financió las mejoras en el espacio público de la acera

Fuente: Martim Smolka

Cabe destacar que la relevancia significativa se extrae de los efectos indirectos (¡de las externalidades!) de la ley y sus mecanismos. Esencialmente, esto representa un esfuerzo inicial para crear una herramienta de financiación que integre planificación e inversión. Una innovación clave de la ley es la capacidad de aislar los recursos recibidos y asignarlos exclusivamente a la implementación del Plan Intercomunal de Inversiones en Infraestructuras y Espacios Públicos (PIIMEP), un instrumento de planificación ahora obligatorio para todos los municipios bajo la normativa LAEP.

En resumen, a pesar de su baja incidencia y sesgos operativos, el instrumento establece un precedente importante para una reevaluación más coherente de su diseño. Los desarrollos de alta densidad en zonas de menor valor tienden a imponer mayores cargas sobre los espacios públicos y el tráfico, que son desproporcionadas respecto a los recursos recaudados con LAEP. Sin embargo, la concepción e implementación de la herramienta han provocado discusiones sustanciosas sobre el utilitarismo inherente en la búsqueda de eficiencia del mercado (externalidades negativas, etc.) frente a los principios sociales redistributivos deontológicos, que (también) guían las intervenciones públicas urbanas.

Guatemala – Vivienda prioritaria por intercambio de derechos

Mismo sin lograr todavía promulgar una legislación nacional o provincial sobre la venta de derechos de construcción adicionales, la ciudad de Guatemala está implementando un programa que facilita el intercambio de estos derechos por unidades de vivienda prioritaria. La mayoría de estas unidades tienen una superficie de 46 metros cuadrados y un precio aproximado de 43.000 dólares para el año 2024, lo que las hace accesibles para familias que ganan entre 1,5 y 4 salarios mínimos. El programa ofrece regulaciones flexibles, incluyendo la negociación de derechos de construcción adicionales, para atraer a nuevos constructores. Se anima a estos constructores a desarrollar segmentos de mercado más bajos en zonas bien urbanizadas donde las normas de uso del suelo han sido tradicionalmente restrictivas.

Los incentivos para la vivienda prioritaria incluyen: eliminar plazas de aparcamiento (que puede reducir los costes en más de un 25%); aumentar la superficie y/o los coeficientes de altura del edificio; la reducción de las tasas de licencias y de impacto en el transporte; eliminar la necesidad de ascensores en edificios de menos de 5 o 6 plantas, dependiendo del caso; y permitir que el promotor aplique incentivos a otros proyectos de vivienda o uso del suelo no prioritarios ubicados en la misma propiedad u otra propiedad del mismo propietario o de otro propietario, válidos por 120 meses.

Según el área de zonificación se ajustan los requisitos prioritarios de vivienda del 40% para terrenos más caros y escasos; aumentando hasta el 50% y el 60% respectivamente en zonas centrales y otras zonas urbanas que pueden beneficiarse de mayores coeficientes de uso del suelo. Estos incentivos también pueden aplicarse a zonas de desarrollo designadas como "Distritos de Oportunidad". Por cada unidad de vivienda prioritaria producida, se añaden 75 m² y se eliminan 3 plazas de aparcamiento de la capacidad de construcción del proyecto generador. Para 2024, la vivienda prioritaria representaba el 52% (con un 48% asequible) de los 34 proyectos (que abarcan 4.700 unidades) en diferentes fases (50% en pre-licencias). Antes de este programa, no existía oferta para estos grupos sociales prioritarios en Ciudad de Guatemala.



Figura 39 - Viviendas inclusivas con mayor edificabilidad.

Subtítulo: El proyecto incluía el 40% de las viviendas prioritarias (46 m²), cada una generando 75 m² adicionales de derechos de construcción más allá del índice básico. Además, el proyecto aprovechó la normativa que permite desarrollar edificios de gran altura en parcelas más pequeñas, de unos 500 m², con requisitos de aparcamiento reducidos. La ubicación está convenientemente situada cerca del transporte público, específicamente a 200 metros del BRT, y cerca del centro histórico de Ciudad de Guatemala. (@Eva Campos)

La proporcionalidad de estos incentivos, en relación con el CA respecto a los precios de la tierra, alinea esta herramienta más estrechamente con la CODC de otros países. Este instrumento destaca por sus incentivos directos hacia la vivienda prioritaria construida en áreas bien urbanizadas o edificios que reciben estos beneficios. Cabe destacar que el 100% de los proyectos deben situarse a un máximo de 560 metros de las redes de transporte autorizadas, y el 81% se encuentran a menos de 300 metros. Desde que comenzó el programa en 2020, se han desarrollado 4.500 unidades de apartamentos, de las cuales el 53% están designadas como viviendas prioritarias. De estas unidades, 15 están ocupadas, 9 han sido autorizadas y 7 están en análisis. Además, incentivos similares se han extendido a otros edificios que ofrecen unidades a precios más bajos accesibles para compradores de bajos ingresos en zonas de alta gama.

El Salvador – Venta de derechos más allá de la norma

El Salvador no tiene un impuesto predial, pero sí hay tarifas para ciertos servicios promovidos a la propiedad inmobiliaria. En 2017, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) introdujo el Sistema de Compensación Urbana (UCS), que cobra por derechos adicionales de construcción o altura más allá de las normativas de zonificación existentes. Este sistema fue reajustado en 2018 y es similar a las prácticas de otras partes de América Latina.

El Art. III.19.4.1. del Reglamento de la Ley de Desarrollo y Planificación Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y los Municipios Circundantes (actualizado en mayo de 2023) establece la fórmula para calcular la compensación (C) como $C = EA \times VC \times P2$, para

- EA: la tasa de construcción o altura que supera.
- VC: valor comercial del metro Cuadrado de terreno.
- P2: ratio de compensación del 5% o 8% según la ubicación del proyecto

Cuando el proyecto implica mayor capacidad de construcción y altura, el término ($EE \times VC \times P3$) se incluye en la compensación correspondiente. EE se refiere al excedente del factor de solapamiento, y la variable P3 se valora en un 10% o 16% dependiendo de la ubicación. Las viviendas unifamiliares de hasta 50 metros cuadrados sobre la superficie base construible están exentas de esta contribución.

Según Bichara (2020), en 2020 se invirtieron aproximadamente 700 mil dólares con fondos generados por proyectos en cuatro municipios. Estos fondos apoyaron proyectos públicos en cinco municipios, principalmente en forma de parques, como el Ecoparque Alpes Suizos en la región metropolitana.

Al revisar OPAMSS, informes recientes y otros documentos públicos, es sorprendente que no hay mención a la recaudación de fondos del sistema de compensación ni a su solicitud, ni cualquiera referencia a la herramienta. Esto podría deberse a la insignificancia de los fondos y/o regulaciones destinadas a incentivar la densificación. Además, la Asamblea Legislativa en 2024, aprobó una exención por 15 años del impuesto sobre el ingreso para inversores en edificios de más de 35 plantas, lo que indica un caso en el que una ordenanza local, la UCS, es anulada por una ley nacional.



Figura 40 - Comisión de la Asamblea Legislativa en una votación crítica sobre el COD

Fuente: Portal de Transparencia de la Asamblea Legislativa de El Salvador, 20 de septiembre de 2024

SECTION 3

Peru – Proceso regulatorio incompleto

La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Ley 31313, de 2021), comúnmente conocida como LDUS, aborda (en los artículos 52 y 55) el derecho del público a participar en el aumento del valor del suelo. Este aumento se entiende como un valor comercial adicional derivado de externalidades positivas creadas por proyectos, obras de desarrollo urbano, renovación o regeneración urbana, inversión pública en infraestructuras, expansión de redes de servicios públicos y carreteras estatales. El mayor uso considerado se produce debido a su reclasificación (por ejemplo, de rural a urbano) o recalificación (por ejemplo, cambio de zonificación, coeficiente de uso, etc.). Desde 2006, los instrumentos de zonificación han pasado de usar coeficientes a depender de las alturas de los edificios (verticalización) y las áreas abiertas del patio como parámetros relevantes. Recientes sentencias del Tribunal Supremo establecieron la zonificación existente como un 'derecho adquirido', independientemente del uso actual.

El artículo 50 sobre el Anuncio de Proyectos Públicos incluye una cláusula en el LDUS que establece el valor base del suelo para expropiaciones y cualquier cargo sobre las propiedades que se beneficien del proyecto. Esto se consideró crucial para eliminar las incertidumbres sobre los supuestos derechos adquiridos, independientemente de la participación pública en proyectos que finalmente aumentan el valor de la tierra.



Figura 41 - Centro histórico de Lima en perspectiva

Fuente: @ Álvaro Uribe

Aunque el LDUS se promulgó en 2022, aún no se ha regularizado ni implementado completamente debido a cuestiones técnicas y de gobernanza. Enmiendas como el Decreto Legislativo 1674 (septiembre de 2024) y las decisiones del Tribunal Constitucional (2023 y 2025) ponen de manifiesto ambigüedades que han dado lugar a impugnaciones legales por parte de entidades como el Colegio de Abogados de Lima Sur sobre la naturaleza tributaria de la herramienta CODC y las competencias administrativas públicas. Por ejemplo, los requisitos de zonificación inclusiva para mayor densidad cambiaron de un mínimo del 10% del área a un máximo del 10% del área útil del proyecto. Además, la inestabilidad política —incluyendo la sustitución de tres presidentes, cinco ministros de vivienda y seis ministros de economía— ha influido en estos retrasos

La perceptible indiferencia de las autoridades locales, combinada a los intereses de segmentos influyentes como promotores y propietarios, puede explicar las disposiciones del Artículo 64 del mismo LDUS. Este artículo otorga a los municipios el derecho a ofrecer primas en respuesta al interés público. En Perú, los límites de derechos de construcción se determinan en función de las dimensiones de la parcela en lugar de un CA. En consecuencia, los promotores que cumplen los criterios de interés público a, por ejemplo, la construcción de edificios ambientalmente responsables, pueden recibir derechos adicionales de edificación, incluso si no existe una relación proporcional entre los costes y beneficios asociados. Este criterio generalmente favorece áreas de menor densidad frente a otras más consolidadas.



Figura 42 - Derechos de edificación adicionales obtenidos a cambio de vivienda social.

Subtítulo: Uno de los pocos edificios de gran altura (38 plantas) que negoció el bono de densidad con un municipio; no sin un descontento manifestado por parte de los residentes del exclusivo barrio de San Isidro, Lima, que se oponen a la mayor densidad independientemente del 'interés público' de la vivienda social. (@ Gustavo Riofrio)

Con la LDUS se ha establecido un precedente importante respecto a la participación pública en el incremento del valor de la tierra como resultado de las acciones gubernamentales. Sin embargo, inconsistencias fundamentales en la legislación aprobada (y sus complementos) pueden comprometer su proceso de implementación. La falta de coordinación entre las partes interesadas—expertos y líderes de opinión durante la concepción, consultores privados durante el diseño, apoyo parlamentario limitado durante la aprobación y autoridades ejecutivas locales que aplican prácticas alternativas—ha dificultado una inicialización más promisoriosa de la CODC. Aunque las recientes aclaraciones de los tribunales superiores pueden ser auspiciosas, una mayor involucración de la sociedad civil podría ser crucial para la exitosa implementación del CODC.

"Todo el mundo sabe lo que es la captura de valor, pero nadie se atreve a implementarla (según un alto funcionario de planificación en Lima).

Venezuela – Efectos adversos de la politización del uso del suelo

El instrumento de Contribución Especial sobre 'Plusvalía' resultante de cambios o mayores usos del suelo es uno de los ingresos ordinarios municipales según la Ley Orgánica del Poder Público Municipal nacional de 10 de abril de 2006. El artículo 183 limita la aplicación de esta herramienta a propiedades que experimenten un aumento de al menos un 25% antes del cambio en el uso del suelo o su intensidad; se puede aplicar un cargo que no exceda el 15% a este aumento de valor. Los pagos realizados en cuotas de hasta 5 años se ajustan según el tipo de interés vigente aplicado por el Banco Central a las tasas sociales generales. Estos pagos pueden deducirse de los impuestos sobre propiedades urbanas.

En los municipios de Baruta, Chacao y Sucre, se aprobaron regulaciones para implementar esta carga de captura de valor tras la aprobación de sus nuevos planes de desarrollo urbano. Esta iniciativa tenía como objetivo transformar significativamente la ciudad incorporando un esquema de financiación basada en la tierra como parte de la propuesta ganadora de un concurso público, que incluía una propuesta clara de captura de valor para la zona afectada.



Figura 43 - El aeropuerto desactivado y sus alrededores. (@ Zulma Bolivar)

El proyecto Metropolitan Park La Carlota, que tenía como objetivo desarrollar el área de aeropuerto desactivado, fue discontinuado en 2017. El Ministerio de Defensa afirmó que la zona debía seguir siendo una zona de seguridad nacional debido a su ubicación estratégica. En consecuencia, el proyecto para convertir el antiguo aeropuerto en un parque verde y sus alrededores en desarrollos residenciales se estancó tras la abolición de la Oficina del Alcalde Metropolitano. Este proyecto debía financiarse mediante el valor capturado de desarrollos de clase media que defendían cambios en el uso del suelo y la intensidad del desarrollo. La nueva estructura de poder que gobierna el territorio opera bajo las leyes del Poder Popular, con la comuna actuando como unidad de acción en lugar del municipio. Sin embargo, estas acciones requerían la aprobación de entidades de la administración central, incluyendo los ministerios de transporte, medio ambiente y defensa.

El caso venezolano destaca cómo esquemas regulatorios del uso del suelo, normalmente gestionados por las autoridades locales, pueden verse influenciados por niveles más altos de intereses gubernamentales. Ofrece una visión de la complejidad de la superposición de las autoridades sobre los usos urbanos del suelo y los derechos de construcción asociados.

Cuba - Miopía de oportunidad por deferencia a la autoridad superior

La Constitución cubana de 1976 solo reconocía la propiedad estatal, la propiedad cooperativa agrícola y la propiedad personal. Sin embargo, esto cambió con la aprobación de la nueva Constitución cubana en 2019, que amplió la aprobación de la propiedad privada a ciertos medios de producción por parte de personas físicas y jurídicas cubanas o extranjeras, otorgándoles así un papel complementario en la economía. La tierra que no es de propiedad privada o cooperativa se considera Propiedad Socialista, es decir, pertenece al pueblo. Por ejemplo, en La Habana, aproximadamente el 75% del terreno pertenece a esta categoría. Además, las tierras de propiedad privada no pueden alquilarse, usarse para sociedades ni hipotecarse en préstamos a entidades privadas.

En junio de 2022, una nueva Ley sobre Planificación Territorial y Urbana y Gestión del Suelo estableció un régimen de suelo urbano con sus herramientas de gestión. Esta ley ofrece orientación para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles urbanos, que incluye el valor tanto de la superficie del terreno como de cualquier construcción sobre ella. Para obtener el valor catastral, el ministro de Finanzas y Precios sigue un procedimiento uniforme a nivel nacional, considerando factores como las zonas construidas y no edificadas, los materiales de construcción utilizados, la antigüedad del edificio, su estado de mantenimiento, los servicios disponibles y el tipo de uso.

Para aprovechar los beneficios de las operaciones urbanas, se espera que el ministerio proponga incentivos fiscales, económicos y legales apropiados. El arrendamiento y otras prácticas de licitación de propiedades públicas están permitidas según una resolución del Ministerio de Comercio Interno. Las transacciones de bienes inmuebles entre entidades públicas que involucran terrenos y edificios son comunes; y las empresas estatales (por ejemplo, Inmobiliaria Cimex, Empresa Palco e Inmobiliaria Caribe) pueden alquilar espacios a empresas privadas (especialmente extranjeras) así como a autónomos. Recientemente, en los últimos cinco años, ciertos espacios públicos como aceras y parques también se han convertido en objeto de contratos de alquiler privados por parte de entidades estatales. Aunque no están reconocidas legalmente, las transacciones de mercado de propiedades privadas se han expandido con el apoyo de redes sociales como Zafiro Inmobiliaria, Portal Inmobiliario Cubano y La Isla, impulsando las prácticas informales de permutación de propiedades hacia una etapa más desarrollada.



Figura 44 – Mercado incipiente: anuncios de permutas en un parque público de La Habana

Fuente: (@ Ricardo Nunes)

Se ha establecido una Contribución Territorial para el Desarrollo, que implica un 1% de gravación sobre los ingresos tanto de entidades públicas como privadas, como herramienta profiscal en ausencia de un impuesto sobre la propiedad. Aunque esta contribución no recae directamente en la valoración del terreno, está indirectamente influenciada por factores relacionados como cambios en el uso del suelo, autorizaciones de mayor densidad, alteraciones en las tasas de ocupación de construcción, nuevas normativas de zonificación e inversiones en infraestructuras urbanas. Sus precedentes se remontan a una contribución similar que se ha aplicado desde principios de los años 2000 a través de un fondo rotatorio gestionado por la 'Oficina del Historiador', la entidad autónoma responsable de la renovación del Centro Histórico de La Habana (véase Pleyan y Núñez Fernandes 2001).



Figura 45 - Restauración de edificios en la antigua Habana

Fuente: @Martim Smolka

Un inversor europeo propuso cambiar el uso de una propiedad en el centro histórico por hoteles o oficinas, aumentando así los ingresos y potencialmente calificando para una solicitud de captura de valor basada en los derechos de desarrollo. El inversor propuso pagar por adelantado un contrato de alquiler de 10 años, con parte del pago destinado a la producción de vivienda social en la zona periférica de La Habana. Sin embargo, a pesar de este enfoque innovador de financiación, las autoridades superiores no autorizaron la iniciativa.

Paraguay – Alto coste de irresolución por apoyo institucional inmaduro

Los municipios en Paraguay, como muchos en América Latina, dependen en gran medida de las transferencias del Gobierno Nacional, que representan más del 60% de sus presupuestos. Su salud fiscal se ve afectada por la falta de digitalización en la mayoría de los catastros, lo que resulta en información insuficiente sobre el uso del suelo y en valores fiscales, que a la vez conduce a una mala recaudación del impuesto sobre la propiedad y a un acceso limitado a herramientas alternativas de financiación. En consecuencia, los municipios carecen de garantías adecuadas para los préstamos. Además, las asociaciones público-privadas son gestionadas exclusivamente por el gobierno nacional.

Según el Plan Normativo Urbano de Asunción, la Ordenanza nº 163/18 permite derechos adicionales de construcción, como el aumento del CA y la altura máxima, más allá de los límites establecidos. El valor del terreno/derecho adquirido se calcula en función del coste actualizado por metro cuadrado de terreno determinado por el mercado en el área del proyecto

correspondiente. La tasa del 75% cobrada por edificios residenciales y 100% por edificios comerciales se debe depositarse en un Fondo Municipal para Programas de Interés Urbano.

Aunque el instrumento existe, no se ha utilizado porque el Fondo Municipal mencionado aún no se ha constituido y la información necesaria para las zonas designadas está desactualizada. Esta incongruencia es notablemente evidente en el fracaso del proyecto Metrobús. La primera línea del BRT, diseñada para atravesar la zona central de Asunción y completada en un 18,5%, no solo fue cancelada sino también desmantelada, lo que resultó en la pérdida de millones de dólares, según informó el periódico La Nación el 9 de marzo de 2025. Además de una decisión irresponsable impulsada por supuesto revanchismo político, la abrupta finalización del proyecto se debió a la falta de liberación de franjas de dominio, los retrasos en los permisos municipales y el lento avance del contratista.



Figura 46 - Asunción: BRT parcialmente construido y destruido con el proyecto abortado.

Subtítulo: Corredor central Obras del Metrobus - fuente: Archivo del Ministerio de Obras Públicas y Construcciones - MOPC, 2018)

Costa Rica – Un 'tren demasiado lejos'

La electrificación de un tren de carga en una línea de pasajeros que cruza los 15 municipios del área metropolitana de S. José fue una iniciativa coordinada por la Oficina de la primera dama (urbanista de formación). El proyecto tenía como objetivo cambiar el paradigma de movilidad en la zona y tenía objetivos como descarbonizar S. José, densificar el centro de la ciudad y contener la expansión urbana. El proyecto iba a financiarse mediante un préstamo extranjero, complementado por una herramienta terrestre orientada al transporte (TOD). Fue una tarea compleja, ya que cruzó muchas jurisdicciones con sus respectivos planes de uso del suelo y ordenanzas, teniendo en cuenta los impactos significativos del sistema mejorado de transporte en el uso del suelo y los cambios de precios.

Además de la existencia de la contribución a la mejora, no había legislación nacional para la movilización social de incrementos en el valor del suelo derivados de actos administrativos o cargas sobre derechos de desarrollo.

Dada su importancia, se celebraron numerosas reuniones y debates entre los principales responsables de la toma de decisiones políticas, incluidos los ministros de Vivienda, Medio Ambiente y Planificación, parlamentarios, miembros de tribunales superiores judiciales, varios alcaldes del área metropolitana de S. José (AMSJ), altos ejecutivos de empresas públicas como el Instituto de Líneas de Trenes de Costa Rica (INCOFER), promotores privados y líderes de comunidades de asentamientos informales.

Aunque los estudios indicaron que se podría generar un aumento suficiente del valor del suelo para financiar el proyecto (Pérez y Roman 2021), fue cancelado prematuramente. Esta decisión frenó las perspectivas de legislación nacional sobre desarrollo urbano, incluyendo los mandatos públicos sobre ingresos privados no merecidos. La situación puede atribuirse a la falta de voluntad política, agravada por el estrés fiscal nacional bajo el nuevo presidente, que se opuso abiertamente al proyecto. Además, las complejas negociaciones entre alcaldes afectados, los intereses creados de los promotores y la resistencia dentro de los órganos legislativos y judiciales para enmendar la ley y hacer frente a los desafíos del desarrollo urbano también desempeñaron un papel significativo.

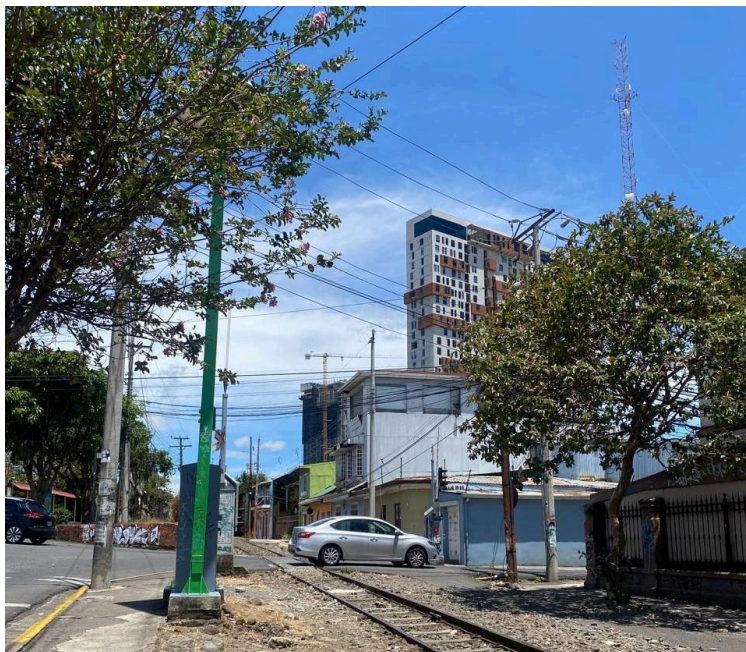


Figura 47 - Línea de tren cruzando una calle del centro de la ciudad en S. Jose City

Fuente: @ Marcela Roman

En general, el caso costarricense pone de manifiesto los desafíos que enfrentan iniciativas de otro modo prometedoras en contextos de insuficiente autonomía en la toma de decisiones,

implicando en factores superpuestos que dificultan su implementación. El espacio de soluciones se vuelve indeterminado en un programa de optimización cargado con restricciones excesivas. Sin embargo, puede encontrarse un resultado positivo en los debates públicos que ha generado, lo que podría conducir potencialmente a nuevas iniciativas viables.

Capítulo 3 - Mas alla de destaques por pais: sintesis interpretativa

Difusión y polinización cruzada

Aunque se propusieron e implementaron leyes en Brasil desde finales de los años 70 y en Colombia en los 90 (véase Smolka 2013), fue solo después de 2008, como se ha visto antes, cuando se produjo una mayor difusión en toda la región, en gran medida influenciada por las experiencias de estos dos países. La siguiente tabla ofrece una visión general de la situación en América Latina y el Caribe en relación con los instrumentos que afectan a los actos administrativos aplicados en las ciudades.

Figura 48 – Tabla síntesis situación del cobro por actos administrativos en ALC

		Implementado	
		Yes	No
Existentes Nacional Legislación	Yes	<ul style="list-style-type: none"> o Brazil – 2001 (*) o Colombia - 1997 o Uruguay - 2008 o Ecuador - 2016 	<p><u>Implementación incipiente</u></p> <ul style="list-style-type: none"> o Venezuela - 2006 o Chile – 2016 o Cuba - 2021 o Peru – 2021
	No	<p><u>Legislación subnacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> o Argentina - 2012 o México - 2017 <p><u>Legislación de una sola ciudad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> o El Salvador - 2017 o Guatemala - 2022 	<p><u>Intentos fallidos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> o Costa Rica - 2015 o Paraguay - incompleto 2018 o Guatemala - 2016 o Costa Rica

Fuente: Autor

(*) En São Paulo, las primeras implementaciones de CODC se remontan a los años 80

Nota: Para otros países de la ALC aún no se ha considerado legislación (por ejemplo, Panamá) o no se ha reportado.

Subtitulo: Legislación vs. Implementación y las respectivas fechas de aprobación formal.

La difusión del CODC en legislaciones nacionales y locales, en la última década, también indica signos de polinización cruzada. Expertos de Colombia y Brasil contribuyeron de manera significativa a grupos de trabajo o discusiones previas a la adopción oficial de la CODC en muchos otros países de la región. También hay varios casos de defensores locales influenciados por programas de formación en captura de valor en la región⁸.

⁸ En las últimas dos décadas, más de 2.000 altos cargos públicos de la región han recibido formación sobre políticas y herramientas relacionadas con el CODC. Esta estimación conservadora está respaldada por la implicación directa del autor.

Los funcionarios públicos formados en financiación basada en la tierra han desempeñado un papel importante en la implementación del CODC dentro de sus jurisdicciones y han proporcionado gran parte de la información sobre la que se basa este informe. La adopción de terminología específica como 'solo criado', inicialmente usada en Brasil para referirse a la venta de derechos de construcción es un indicativo de la mencionada polinización cruzada. Este término aparece en ordenanzas oficiales del proceso legislativo ecuatoriano, en la ordenanza de Asunción y en ciudades secundarias como Salta y Posadas en Argentina.

La mención de los derechos y obligaciones del Estado para participar en los beneficios generados directa o indirectamente por sus intervenciones se encuentra en diversas legislaciones que aparentemente emulan la legislación colombiana. Este concepto también se refleja en las prohibiciones de apropiación privada de tales beneficios, a veces respaldadas por sugerencias en contra del enriquecimiento sin justa causa (Rabello 2012). Sin embargo, en muchos casos existe una brecha entre esta retórica y la implementación concreta del concepto, así como los ingresos limitados generados por esta herramienta. Los ingresos de proyectos individuales (no asociados a operaciones urbanas más grandes como algunos Planes Parciales en Colombia) variaron ampliamente, desde el 15% superior del valor del terreno correspondiente en São Paulo, implícito por el derecho adicional de construcción, hasta valores que apenas cubren el coste de gestión de la herramienta, como se observa en Ecuador.

De la retórica a la práctica

Independientemente de los fundamentos teóricos y de la cuidadosa redacción del CODC en legislación y regulaciones, la implementación práctica requirió ajustes significativos en métricas, líneas base o factores de ajuste.

A pesar de los pocos recursos capturados, relevase el precedente establecido de una asimilación oficial y generalizada de los derechos de construcción como objeto de participación pública o propiedad parcial por parte del público. Eso desplaza la discusión política hacia la gobernanza y la focalización en los estándares éticos, de equidad (redistributivos) y de eficiencia. O sea, la cuestión ahora se centra más bien en cómo implementar la CODC que si se debería considerarla. Aunque ha habido algunas reacciones opuestas por parte de las partes interesadas, especialmente en países centroamericanos como Guatemala, donde iniciativas legislativas como el proyecto de ley 4995 de octubre de 2015, denominado *Ley Marco de Planificación Territorial*, fueron bloqueadas como 'socialismo en su máxima expresión' por el pleno, la mayoría de los países, incluido el último, tienen experiencias concretas que sugieren que es posible un uso mayor de esta herramienta. Del mismo modo, en Ciudad de México, a pesar de un intento fallido de incluir este concepto de forma más explícita en su nueva constitución de estadidad, los derechos de construcción fueron movilizados para compensar e incentivar la reconstrucción tras el terremoto en 2017.

Aunque las justificaciones oficiales suelen enfatizar el mandato de promover una redistribución más equitativa de los costes y beneficios asociados a la urbanización, la implementación suele abordar motivaciones pragmáticas. Estos incluyen generar nuevas fuentes de ingresos o

aplicarlo como cortina de humo para desviarse de otros intereses y objetivos, como cambios en el desempeño en la incidencia del impuesto predial u otros a la propiedad.

Ordenanzas incongruentes que afectan a la implementación

En 2013, el Municipio del Distrito de Miraflores en el área metropolitana de Lima emitió ordenanzas (387 y 401) para implementar la Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD) para proteger propiedades de valor monumental. Sin embargo, quienes adquirieron derechos de construcción para mayores alturas pronto se dieron cuenta de que no había oportunidades de inversión apropiadas. Esto se debía a que los derechos solo se aplicaban a las rutas metropolitanas existentes que cruzaban el distrito, que estaban bajo la autoridad del área metropolitana de Lima. Un esfuerzo similar para aplicar el TDD para financiar la conservación de edificios en el centro histórico resultó ineficaz. No había áreas de recepción definidas, lo que significaba que no existían cargos para alcanzar los derechos máximos de zonificación existentes. Los promotores podrían negociar derechos adicionales dentro de cualquier otra zona de la ciudad por medios alternativos más favorables.



Figura 49 - Centro histórico de Lima

Fuente: @ Álvaro Uribe)



Figura 50 - Una calle en el centro histórico de Lima

Fuente: @ Martim Smolka

El caso de Lima, Perú, demuestra la relación significativa entre el CODC y la TDD. Tras extensas discusiones y deliberaciones, se aprobó en Lima una ordenanza para utilizar TDD en la restauración de sus edificios históricos del centro histórico. Dado que el máximo CA en toda la ciudad estaba sujeto a negociaciones caso por caso con los promotores, no se definió adecuadamente un área de recepción designada.

Además de la notable interferencia a niveles superiores observada en casos como La Carlota en Venezuela o la Oficina del Historiador en Cuba, existen numerosos casos en los que entidades de gobernanza superiores o diferentes han intervenido en iniciativas locales. Estos van desde el ministerio de vivienda de Colombia, que permite a promotores privados gestionar incrementos locales en el valor del suelo mediante planes parciales; hasta la ley Plusvalías de Ecuador, que ha desalentado el uso de una herramienta urbana local, el saturado entorno regulatorio de Ciudad de México y los parámetros de valor fiscal obsoletos en Asunción. Estas circunstancias han obstaculizado claramente la implementación del CODC en sus respectivas jurisdicciones.

Es esencial una comprensión más completa de las distinciones legales entre derechos de propiedad pública y privada para abordar las discrepancias que afectan a las perspectivas de implementación del CODC. Cabe destacar que, en países como Argentina, Brasil, Colombia y Chile, hay negociaciones en curso para aclarar estas cuestiones de derechos de propiedad. El debate gira en torno a si la CODC debe definirse estrictamente bajo principios deontológicos o utilitaristas. ¿Deberían implementarse basándose en un marco ético que vea la privatización de incrementos del valor del suelo como ganancias injustificadas (ingresos no ganados), o en un enfoque pragmático orientado a redistribuir los beneficios y costes globales de la urbanización? Esto plantea importantes cuestiones sobre la legitimidad de los ingresos públicos derivados de derechos de desarrollo adicionales cuando estos derechos se negocian más allá de las normas

urbanísticas existentes —o incluso para regularizar su violación, como se anticipa en algunas legislaciones (por ejemplo, Uruguay) o, más notablemente, en el programa Mais Valera de Río— o su uso para compensar los costes impuestos por el propio proyecto.

Curitiba es reconocida internacionalmente por sus innovaciones en planificación urbana. En los años 70, la ciudad introdujo TDD, seguido por el CODC 'Solo Criado' a principios de los 80, que más tarde fue redefinido como OODC. En 1993, se introdujo una nueva herramienta llamada Cuota de Potencial de Construcción (CPC), que competía con los TDD y OODC existentes. Estas tres herramientas fueron diseñadas como esquemas de financiación para proyectos públicos específicos, como programas de vivienda social, preservación del medio ambiente y espacios públicos, así como para proyectos privados de interés público (Silva 2019).



Figura 51 – Estadio Atlético Paranaense para reformado con ayuda de CODC

Fuente: Foto producida @Tech Up Marketing Ltda

Subtitulo: La ciudad de Curitiba proporcionó Derechos de Edificación al clube Atlético Paranaense para que los usaran como garantía a los préstamos para reformar el estadio y cumplir con los estándares de la FIFA.

[Inicial de caja]

Un ejemplo de esto último es el proyecto para adaptar el estadio Arena da Baixada para cumplir con los criterios estipulados por la FIFA para la Copa del Mundo de 2014. Para asegurar los 62 millones de dólares necesarios, según el decreto 985 de la Ley de la ciudad 13.620/2010, el equipo de fútbol propietario del estadio recibió cuotas de derechos de construcción que podían vender a cualquier comprador o promotor de la ciudad a un precio fijo por cuota. El Clube Atlético Paranaense podía entonces usar su stock de cuotas como garantía para préstamos que financiaran su inversión. Estos 'CPCs' se parecen mucho a moneda creada localmente, aunque con lastre débil, ya que los derechos de construcción no están conectados a ninguna parcela especial como ocurre con el OODC (Triveno y Smolka, 2017)

[Fondo de caja]

Con el tiempo, el CPC ganó preferencia sobre el OODC, aunque no fue eliminado por completo. El argumento a favor del CPC era su agilidad operativa y su mayor atractivo para el sector privado. Las cuotas bajo el CPC, ajustadas por un 'índice de conversión' local, eran más flexibles en comparación con las del OODC. Una agencia municipal arbitra anualmente un valor específico fijo de cuota basado en el valor del terreno. El enfoque pragmático y sensible de CPC para financiar las prioridades de la ciudad requirió una realineación con otras herramientas para evitar la competencia depredadora entre instrumentos.

En 2018, fue necesario introducir factores de ajuste adicionales en la fórmula de cálculo de la contribución debido a la interferencia entre las herramientas concurrentes (TDD, OODC y CPC) en Curitiba.

La conclusión clave es que, además de la no practicidad de la implementación, las inconsistencias superpuestas entre las diferentes herramientas del CODC suelen crear oportunidades para exploración de espacios legales de arbitraje por quienes absorben tales cargos por derechos de construcción. Reemplazar razones éticas fundamentales por justificaciones utilitaristas parciales puede ser, en última instancia, ineficaz.

Venta artificiosa de derechos más allá de los límites establecidos

La inconsistencia mencionada anteriormente también se aplica a situaciones en las que las transferencias o pagos directos por derechos de construcción superan el coeficiente máximo establecido de CA. La legitimidad de un coeficiente máximo se basa en una consideración cuidadosa de la capacidad de carga de la infraestructura existente, el equilibrio ambiental o la estética local. Por lo tanto, cualquier violación de este límite máximo socavaría los principios de planificación urbana y zonificación.

Figura 52 Tabla - Secuencias legítima vs. distorsionada - de eventos asociados a la CODC

Oficial - legítima	No-oficial - distorsionada
Manejo del uso del suelo	Adición de Ingresos públicos
Inversiones Gubernamentales	Fija precios del 'suelo creado'
Ajuste de densidades máximas	Define derechos de construcción
Define derechos de construcción	Ajuste de densidades máximas
Fija precios del 'suelo creado'	Inversiones Gubernamentales
Adición de Ingresos públicos	Manejo del uso del suelo

La descalificación se vuelve aún más grave cuando las autoridades locales, en busca de recursos fáciles, 'venden la ciudad' concediendo un aumento arbitrario —aunque sea perjudicial para el urbanismo— del límite máximo de uso en una zona con el único propósito de aprovechar la disposición a pagar de algún promotor inmobiliario.

[begin text box]

Box - Programa 'Mais Valerá' de Río

El caso del programa 'Mais Valerá' (Mas Valdrá) de Río es ilustrativo. En el marco de esta iniciativa, los promotores negocian con la ciudad para obtener derechos de construcción adicionales más allá del límite existente. Esto amplía un programa preexistente establecido por la ley municipal complementaria LC 192/2018, conocido coloquialmente como la 'Ley del Pequeño Tramo' (lei dos puxadinhos). Esta ley permite a los propietarios regularizar ampliaciones de áreas de edificación sin licencia realizando un pago en lugar de estar obligados a demolerlas. El pago es proporcional a un valor tasado de dicha adición irregular. Este programa se utiliza principalmente en edificios de alta gama, normalmente implicando la adición de un ático en la cobertura del apartamento superior de un edificio. Se nota que las ocupaciones informales no son exclusivas de las zonas de bajos ingresos.



Figura 53 - Río Mais Valia Mark

Este programa ha sido reforzado por el ayuntamiento LC 274/2024, llevando la regularización a un siguiente nivel: ahora permite la autorización (regularización) para proyectos de construcción que licencian o aún están en construcción. En el motivo de la exposición legal, se mencionó que se esperaba que se generaran unos 100 millones de dólares para la ciudad ese año. La aprobación de la ley fue recibida con una feroz oposición. *La propuesta es absurda. Permitir el 'Mais Valerá' es tirar por la borda cualquier estrategia de planificación urbana en nombre de hacer dinero. 'Mais Valerá indica que con dinero todo vale en la ciudad'*, dice el vicepresidente del Consejo de Arquitectura y Urbanismo (CAU), Carlos Augusto Abreu. (O Globo 06/12/2024).
[fin del cuadro de texto]



Em vermelho, os grandes prédios que podem ser erguidos no bairro. Foto: Reprodução

Figura 54 – Mas allá del máximo del CA negociados en el barrio de Ipanema, Río de Janeiro

Fuente: 'Diário do Rio', de 21 de agosto de 2024⁹.

Subtítulo: La sustitución de los edificios altos existentes - por todavía más altos vía negociaciones cuestionables - en el barrio de alto valor de Ipanema marca el inicio de su tercer ciclo de densificación.

La justificación implícita es que aumentar el coeficiente máximo puede promover una densidad más alta deseable. Esto puede lograrse mediante la desregulación, siempre que los derechos que excedan el coeficiente básico sean adecuadamente compensados al público. El supuesto beneficio proviene de una regulación que se alinea con la demanda del mercado, generando simultáneamente fondos para inversiones públicas que aborden las externalidades derivadas del aumento de densidad. Ling (2017) propone que el precio de los derechos de construcción podría establecerse de manera similar al mercado de créditos de carbono. La ciudad determinaría el total de derechos de construcción potenciales disponibles en el mercado y aplicaría un proceso de licitación para fijar un valor a nivel municipal. Este enfoque pretende acelerar el desarrollo mediante la fijación de precios más competitivos de los nuevos edificios en zonas de alto valor y alta densidad, al tiempo que se mitiga el impacto de los grupos organizados en zonas específicas.

La propuesta puede ser imprudente debido a su impacto en la segregación residencial y al potencial de corrupción. Las personas pobres normalmente no viven en edificios altos con altos costes de mantenimiento, lo que significa que la construcción estaría dirigida a las clases medias

⁹

<https://diariodorio.com/balneario-camboriu-grandes-predios-que-serao-construidos-em-ipanema-devem-fazer-sombra-na-praia-e-em-outras-partes-do-bairro/>

y altas, que ya están bien atendidas. Además, negociar un CA más alto caso por caso carece de garantías de transparencia y trazabilidad. ***Aunque pagues, puede que bien no esté.***



Figura 55 - Límite físico al adicional del área de construcción. Buenos Aires Vila 31

Fuente: @Martim Smolka

En una versión más sutil y menos radical, la práctica está incrustada en muchas versiones de TDDs, como en los casos referidos de México DF, Buenos Aires y Reviver Centro de Río, donde en los proyectos receptores se permiten más allá de los derechos máximos de construcción existentes. En última instancia, estos abusos implícitos del CODC los convierten en una de facto 'dación de plusvalías'.

El problema en cuestión pone de manifiesto una visión común y deformada de la planificación para generar recursos a partir del CODC, descuidando la motivación original del instrumento para corregir los beneficios inesperados que algunos propietarios obtienen de actos de planificación como la zonificación con CA más altos concedidos a los propietarios que se benefician de las inversiones de apoyo pagadas por la colectividad. *En otras palabras, la planificación precede a la aplicación del CODC; este último no debe orientar la planificación urbana.*

La línea base o coeficiente básico

Salvo algunas excepciones, principalmente en Brasil, Ecuador y ciertos casos en Colombia, la compensación por derechos de construcción adicionales se basa en la diferencia entre la normativa previa y la actual (la que se modifica). Estas últimas situaciones pueden describirse con mayor precisión como exacciones, al igual que otros casos de gravamen impuestos a proyectos que tensionan los servicios locales existentes o generan externalidades negativas, incluidos impactos medioambientales. Estos cargos se aplican frecuentemente a usos legítimos del suelo que no se anticiparon, y a veces incluso contravienen los códigos existentes.

Todo esto pone de manifiesto el papel crítico de una línea de base bien establecida (coeficiente básico de CA y derechos de desarrollo) para la carga y las métricas a utilizar. Este asunto, a menudo pasado por alto, es fundamental ya que define en última instancia qué se debe cobrar. Según Furtado y Maleronka (2023, p. 63), el coeficiente básico carece de contenido urbano adecuado y no debería asociarse con las intenciones urbanísticas para transformaciones urbanas, como la provisión de infraestructuras y servicios en áreas específicas. En cambio, debería verse como un reflejo de los derechos inherentes de la propiedad en lugar de servir como un instrumento regulador para el uso del suelo.

Un análisis más detallado de la mayoría de las solicitudes, ya sean a través de TDD, DO negociable o no, y similares, puede plantear cuestiones de eficiencia respecto a los impactos de la concesión de derechos adicionales de construcción por encima del máximo originalmente establecido por la capacidad de soporte de la infraestructura y los servicios existentes. La referencia (¿conciencia?) a la indispensabilidad de este tipo de correspondencia es menos frecuente que deseable. Las consecuencias de tales concesiones son ofuscadas por vagas justificativas a los fondos así generados (por ejemplo, el CPC en Curitiba); y su supuesta aplicación en otros ítems o zonas de la ciudad, a menudo disimulando la verdadera intención como sea concesiones a desarrollos de alta gama... El que se cobra por derechos de construcción también se han encontrado insuficientes para compensar por las externalidades negativas incurridas, como visto en el caso de Chile.

Si la compensación por los nuevos derechos de desarrollo se utiliza para financiar inversiones públicas que apoyen las (externalidades negativas del) mismo proyecto que genera los fondos, es probable que todo el proceso sea la gentrificación (por ejemplo, la designación del 50% de Zapopan a la misma zona generadora). Estas últimas consecuencias generales podrían mitigarse si dichos fondos aliviaran el presupuesto municipal a usos más redistributivos como la vivienda social o la provisión de infraestructuras y servicios urbanos en zonas de ingresos más bajos. La herramienta de Cargos u Obligaciones Urbanísticas Colombianas ilustra el primero, mientras que los Certificados de Capacidad Diferencial de Construcción de Buenos Aires en el segundo; la situación mixta de viviendas sociales in situ se ejemplifica con el esquema de vivienda inclusiva de Guatemala (y el proyecto abortado de La Carlota en Venezuela). Aún está por realizarse las evaluaciones más completas implícitas de los efectos indirectos a nivel de ciudad del nexo generación-apropiación-utilización asociado a la implementación del CODC.

Figura 56 - Tabla – Métricas comparativas de líneas de base

Línea de base	Ventaja	Inconveniencia	Ilustración
Max CA preexistente frente al nuevo plan Max	Simplicidad	Bajos valores recuperables	Uruguay, Perú, Argentina
Max CA preexistente vis nuevo Max negociado	Aceptabilidad por los promotores	Deslegitimación de la planeación	México City, San Salvador
Fijo por debajo del CA máximo	Límites claros a los derechos de propiedad	Reglas de transición costosas	Ciudades brasileñas
Variable por debajo de Max CA por zonas de planificación	Acomodación a objetivos de planeación	Sobreposición con otros instrumentos	Bogotá, Buenos Aires, Curitiba
CA Corriente efectivamente utilizado	Practicidad	Judicialización de derechos adquiridos	Quito, Zapopan (Mex)
Todo negociado: FAR base y máximo	Flexibilidad	Propensión al abuso	Guatemala, Cuba
Métricas distintas al CA	Integración a Planeación/investimento	Subestimación de impactos reales	Chile
Inexistente	Latitud a la planeación	Incertidumbre	Costa Rica, Paraguay

El intento radical de la Ley 'Plusvalias' ecuatoriana de abrazar más ampliamente los valores que debían ser debidamente capturados resultó en una feroz oposición por parte de los intereses inmobiliarios privados. Cuestiones desde culturales relacionadas con derechos individuales de herencia y transmisiones de propiedades, hasta cuestiones sobre los beneficios legítimos de los promotores frente a las ganancias inesperadas de terrenos, pasando por bases de valor fiscales superpuestas, contribuyeron a su corta vida.

La coherencia en la aplicación del CODC exige comprender su contexto socioeconómico y político, y reconocer la diferencia ética entre enfoques deontológicos y utilitaristas. Los principios deontológicos suelen ajustarse en la legislación para servir intereses particulares, a veces cuestionables. Cuando la base de derechos adquiridos se fija en coeficientes previos no utilizados, máximos sobrevalorados o externalidades mal definidas, la eficacia del CODC se debilita y puede afectar proyectos municipales de largo plazo, como indica la Comisión de Política Urbana de la Asociación Brasileña de Arquitectos (IAB). También pueden resultar resultados cuestionables, si no nefastos, a nivel municipal, como en el 'Mais Valera' de Río o los planes TDD de Ciudad de México.

El desafío del numerario

Como se ha visto, en el Capítulo 2, las jurisdicciones se basan en métricas diferentes al calcular la compensación por los derechos de construcción concedidos. Técnicamente, están pensados para valorarse como la diferencia entre el precio de mercado que el promotor tendría que pagar en ausencia de ese 'cargo' y el precio que pagaría por una parcela donde solo se permitiría la edificación con aprovechamiento 'básico'. Este parámetro suele establecerse en la misma métrica para el CA básico y para otro que se concede, es decir, en m². Para obtener el valor del 'beneficio' (cargo, participación, contribución, etc.) el m² adicional se multiplica por una

referencia (o numeraire) por precio por m², todo ello ajustado por algunos factores de prioridad política (por ejemplo, tipo de edificio).

Ahora bien, para ser (teóricamente) consistente, este numeraire debe ser invariante respecto al proceso de ocupación de la tierra del que se obtiene el precio de referencia. Se puede ver inmediatamente para un área rezonificada con CA más alta, que el precio por metro cuadrado del terreno después del 10% de ocupación probablemente no sería el mismo que si el 90% de todas las parcelas estuvieran ocupadas. Holguras en el cálculo pueden dar lugar a incentivos ocultos para concentrarse en nuevos desarrollos en zonas de mayor valor, como verificado en Quito. En efecto, Sandroni (2024, op. cit.) ha argumentado que las brechas se originaron en numerarios subestimados (valores virtuales del terreno) para ser ventajosos para los promotores y no una carga adicional, como suelen argumentar los promotores contra el cargo sobre derechos de construcción (OODC). Sin embargo, el argumento se basa en el retraso de la capitalización de esta supuesta ventaja respecto al nuevo precio de equilibrio pagado al propietario de la tierra.

Figura 57 – Endogeneidad del valor de base de un terreno en una zona que se verticaliza



Fuente: Autor

Subtítulo: Cambio de valor a lo largo del tiempo (de To a Tn) de una parcela de una sola vivienda en una zona en proceso de ocupación en altura.

Esta última información es difícil de obtener, ya que a menudo se ve afectada por negociaciones directas entre propietarios y promotores que implican pagos en forma de unidades del nuevo edificio, valoradas prima facie a partir del estudio de viabilidad para el mejor y mayor uso de la parcela realizado por el promotor. Como demostró elocuentemente las complicaciones que planteó la implementación de Participación en Plusvalías en Colombia, el coste administrativo (tiempo, confiabilidad, auditoría, etc.) de obtener información individual de proyectos podría ser ineficaz. Mismo que se arbitre un valor base representativo del área, delimitar zonas homogéneas resulta complicado, ya que su estabilidad puede variar con el tiempo.

Bajo la ley 14449 de la provincia de Buenos Aires sobre el 'Acceso Justo al Hábitat', el principal número para calcular el beneficio ha sido el coste de construcción de la superficie adicional otorgado por las normas modificadas. Este numerario se considera regresivo debido a la mayor variabilidad en los precios del suelo en comparación con los costes de construcción, lo que implica que las áreas de construcción con precios más bajos están sobrecargadas. El parámetro de coste base proporcionado por la Cámara de Construcción, o INDETEC o entidades como colegios profesionales, según Molinatti (2020), es el caso para 28 municipios. La misma autora encontró que 12 municipios se basaban en indicadores de valor venal de propiedades y 8 en la diferencia de valoraciones fiscales.

La alternativa acortar el descubrimiento de la contribución debida mediante subastas, ilustrada por CEPACs, requiere cierta familiaridad con el funcionamiento de mercados (inclusive los de capitales), algo desafiante para la mayoría de las jurisdicciones de la región (especialmente las más pequeñas). En efecto, aunque ha habido mejoras técnicas significativas, para el descubrimiento de valores más sencillos, muchas jurisdicciones siguen siendo incapaces de recaudar adecuadamente el impuesto sobre la propiedad como demuestra De Cesare (2025). Los CEPAC y otros instrumentos financieros sofisticados orientados al mercado requieren capacidad técnica para emitir y supervisar valores, para afirmar garantías y la previsibilidad de las inversiones públicas necesarias para sostener mayores usos del suelo como garantías de dichos valores, etc. La capacidad fiscal y regulatoria tienden a reforzarse mutuamente, ya que los que mejor se desempeñan con el impuesto predial, tienden a ser los que con más éxito implementan políticas de captura de valor. (Smolka, De Cesare 2013).

En resumen, la búsqueda del numerario perfecto puede ser inútil, algo que la mayoría de los funcionarios más atentos descubren rápidamente. El reto, tal como se ve, es enfrentado con proxies, como se sintetiza en la tabla siguiente.

Figura 58 - Tabla - Pros y contras de numerarios alternativos

Numerarios alternativos		Ventaja	Inconveniente	Ejemplo
Métrica	Valor			
Terreno virtual: parcela en la zona con CA básico	Valor por m ²	Consistencia	Dependencia de la trayectoria; inestable	OODC SP
Costo básico de construcción	Valor promedio por m ²	Estabilidad; aceptación por parte de los constructores	Desigualdad entre áreas de la relación VGV y valor del suelo	Niterói, Brasil Maldonado, Uruguay
Subasta	Pago por el bono de derecho de construcción	Ajuste al mercado	Costo de transacción Sofisticación financiera	CEPACs, Brasil DDP, Colombia

% fijo del área añadida	Precio de venta del edificio	VGV conocido Transparencia	Inconstancia de la cota de terreno	Montevideo 15%
Altura del edificio	Valor administrativo por planta	Practicidad	Variabilidad respecto al precio del suelo	Olinda, Brasil Quito, Ecuador
Suelo de ocupación añadido	Precio original por m ² de suelo	Añadir área construida manteniendo altura	Dependencia del valor ex ante por m ² de parcela	México DF - TDD
Parcela edificable comparativa	Valor residual	% del Valor del área construida adicionada	Certificación de valores comparativos	PPV Colombia
Cuota de suelo ajustada por planificación	Valor del suelo por m ²	Celeridad y simplicidad	Mezcla predatoria con otros instrumentos	Curitiba*

(*) el caso de Curitiba se refiere a la Cuota de Potencial de Construcción que, como se menciona en la sección X, también es un CODC.

Está claro que no hay una solución mágica para resolver el requisito de invariancia para un numerario consistente. La alternativa de recurrir a valores aparentemente independientes como la altura del edificio, el volumen y el porcentaje fijo del valor total del edificio están inherentemente sesgados respecto a los valores del suelo en diferentes ubicaciones, tipos de uso y tiempos. Los funcionarios locales deben basarse en la segunda mejor variable tras considerar la aceptación pública, el coste del descubrimiento de información, la relevancia del valor del suelo y la neutralidad respecto a los objetivos de uso del suelo, todo ello respetando la primacía de la planificación urbana sobre la caza de recursos.

Factores de descuento: no todos necesariamente justificados

En casi todas las fórmulas para calcular la compensación por derechos de construcción concedidos, se aplican varios descuentos. Estos incluyen ajustes de área no computables, factores de incentivo para usos deseables como densidad, consideraciones medioambientales y vivienda social, tasas de repartos, alternativas de pago, descuentos en normas de transición, etc.

1. Las áreas no computables suelen incluir garajes, balcones, vestíbulos, áreas comunes como pasillos de planta, ascensores y áreas de servicio. En algunos casos, como en São Paulo, estas áreas pueden representar más del 50% de la superficie total de la construcción.
2. Factor de densidad – Típicamente se establece en 0,8 o 0,6 según la altura de los edificios (en CA o plantas) para incentivar una mayor densidad, aunque puede implicar una exención total de compensación (factor 0%) al construir en áreas específicas (re: Uruguay). Para ejemplificar factores más indirectos, la fórmula de São Paulo ahora

- incluye en el denominador (divisor) el área total computable prevista en el desarrollo en metro cuadrado.
3. Los edificios ecológicos podrían beneficiarse de duplicar el máximo de CA, como en la efímera condición de ecoeficiencia de Quito, o algún factor de descuento inferior a 1 aplicado a la construcción sostenible y similares en la mayoría de los lugares.
 4. Vivienda social – generalmente se incentiva con hasta la exención total del CODC o mediante la transferencia explícita de CA más altos por viviendas inclusivas (por ejemplo, Guatemala)
 5. Las tasas de reparto sobre el valor neto, tras todos los descuentos mencionados, varían desde tan bajas como el 5% como en el Sistema de Compensación Urbana de San Salvador hasta el total (100%) según la aplicación brasileña del OODC.
 6. Alternativas de pago: mientras que en Belo Horizonte los pagos parciales en TDD son obligatorios en otros, se incentivan con factores de descuento implícitos en las tasas de conversión aplicadas en la generación frente a la recepción de edificios.
 7. Los descuentos en las reglas de transición: incluyen los aplicados durante la transición en el caso de São Paulo, que implicó una implementación de aterrizaje suave a 12 años junto con una estrategia en ciertas zonas de elevar el CA máximo preexistente simultáneamente a la reducción del coeficiente básico del CA a 1 (uno). En otros casos, con un coeficiente básico universal instantáneo se impuso una transición de 10 años como en Campinas, con descuentos anuales decrecientes del 10%. Una enmienda legislativa en Belo Horizonte redujo retroactivamente el precio unitario del CODC a su valor de 2019, aplicándolo a todos los proyectos hasta 2023, es decir, el periodo de transición. El descuento estimado superó los 6 millones de dólares. Como la mayoría de los proyectos ya tenían precios posteriores al CODC, los consumidores no notaron el beneficio ni afectó a la oferta de viviendas. El 6 de noviembre de 2024, 17 expertos firmaron un manifiesto público criticando la enmienda de la ley.

Aunque el CODC es técnicamente neutral respecto al uso del suelo, irónicamente podría apoyar objetivos de planificación. Aunque justificados por políticas urbanas, los factores de descuento aplicados de forma amplia reducen significativamente el potencial de ingresos del instrumento. Teniendo en cuenta los desafíos que plantea el proceso de asimilación e implementación del CODC, estos factores indican que puede abordar objetivos más allá de la recaudación de ingresos. Para más detalles, véase el capítulo 4 más abajo.

A pesar de los méritos implícitos de estos incentivos, algunos de los descuentos señalados pueden, en la práctica, resultar inocuos. Si, por ejemplo, el mercado ya anticipa la mayor densidad (es decir, ya implícita en el parámetro de mayor y mejor uso), lo que los promotores paguen por el terreno tendería a capitalizarse negativamente en el valor del terreno, lo que significa que el incentivo acabaría recayendo en el bolsillo del propietario. Similarmente para un edificio ecológico considerado valioso en el mercado, refleja su uso más alto y mejor en el terreno, debido a la disposición de los consumidores a pagar por dichas propiedades. Como consecuencia, tales incentivos serían efectivos si, y solo si, se asocian con concesiones ad hoc de derechos de construcción adicionales por encima del máximo existente CA, favoreciendo así usos no previstos por el mercado. Pero entonces, la fórmula original no se aplicaba.

Los 5 I's de insistente resistencia

La creciente presencia del CODC en la agenda de política urbana —expresada tanto en nuevas leyes de apoyo como en prácticas de gestión efectivas en varios lugares— ha enfrentado una resistencia persistente. Esta se manifiesta, tanto en inacción regulatorias para implementar la legislación, como en Perú; como en supuestos perfeccionamientos de instrumentos ya existentes en jurisdicciones promisoras. Un ejemplo es São Paulo, donde la inclusión del nuevo CA propuesto en el denominador de la fórmula funciona como incentivo a mayores densidades. En suma, pese a avances importantes en algunas jurisdicciones, la herramienta aún no cuenta con una adopción sencilla ni generalizada en América Latina y el Caribe.

Aunque muchas jurisdicciones de la región muestran potencial para implementar iniciativas de CODC, diversas distorsiones operativas limitan su eficacia. Entre ellas destacan la concentración de incentivos en áreas específicas, como el hipercentro de Quito; y los descuentos para edificios verdes que ya generan valor de mercado. También se expresan en modalidades torpes de la CODC como en la TDD en Ciudad de México, las incluyentes de Guatemala y la parsimoniosa de Chile, mientras que Costa Rica ilustra el abandono de iniciativas prometedoras. En conjunto, estas resistencias pueden resumirse en las siguientes cinco “I”:

Ideología

En el ámbito político, paradójicamente tanto en posturas progresistas como conservadores se han encontrados reacciones negativas. Desde la 'derecha', la crítica se centra en la creencia de que el CODC representa otra intervención estatal no deseada en los mercados. Esta perspectiva, que tiene raíces históricas, se caracteriza por la postura de la asociación inmobiliaria de Bogotá (Lonjas de Propiedad Raíz de Bogotá). El contraargumento se basa en los principios de la política pública, subrayando la necesidad de mitigar las imperfecciones del mercado. Específicamente, la CODC puede funcionar como un mecanismo neutralizador de externalidades y especulación inmobiliaria, factores que contribuyen significativamente a las disfunciones del mercado.

Las visiones progresistas suelen ver las CODC como una contribución a la financiarización (véase glosario) del uso del suelo, lo que conduce al aumento de los costes de la vivienda y a la gentrificación. El argumento común es que los funcionarios gubernamentales que buscan generar ingresos a partir de derechos adicionales de construcción suelen favorecer áreas de alto valor con inversiones públicas que apoyen nuevos desarrollos. Aunque la CODC fue concebida originalmente para equilibrar los costes y beneficios de la planificación urbana, críticos como Rolnik (2019) creen que esta relación se ha invertido con la planificación sujetándose a las concesiones de derechos de construcción.

Como se ha señalado anteriormente, la inversión del nexo de planificación del CODC constituye una desviación en la aplicación de la herramienta más que en su naturaleza fundamental. Además, aún no se ha demostrado de forma concluyente que los recursos recogidos del CODC estén contribuyendo a un aumento de la tasa de gentrificación más allá de lo que se podría esperar sin la herramienta. La evidencia de SP (Maleronka, 2023) indica que los fondos del OODC se han asignado a proyectos en zonas de bajos ingresos, lo que ha demostrado un efecto

redistributivo. El origen engañoso del argumento se ilustra con la oposición del partido izquierdista Morena a esta herramienta en los debates sobre la constitución de la entidad de Ciudad de México, citando que el CODCR no penaliza a los promotores.

Como se ha señalado, invertir el vínculo entre planificación y CODC constituye una desviación en la aplicación de la herramienta, no un rasgo inherente a su diseño. Además, no se ha demostrado de manera concluyente que los recursos captados con la CODC aumenten la gentrificación más allá de lo que ocurriría sin el instrumento. La evidencia de São Paulo (Maleronka, 2023) indica otro sin que los fondos de la OODC se han destinado a proyectos en zonas de bajos ingresos, con efectos redistributivos. El foco equivocado de este “fuego amigo” se evidencia en la oposición del partido Morena, considerado de izquierda, a los intentos de incorporar los derechos públicos sobre construcciones adicionales en los debates sobre la constitución estadual de la Ciudad de México. Su argumento era que la CODC no penaliza técnicamente a los promotores, sino principalmente a los propietarios del suelo.

Como se ha señalado anteriormente, la inversión del nexo de planificación del CODC constituye una desviación en la aplicación de la herramienta más que en su naturaleza fundamental. Además, aún no se ha demostrado de forma concluyente que los recursos recogidos del CODC estén contribuyendo a un aumento de la tasa de gentrificación más allá de lo que se podría esperar sin la herramienta. La evidencia de SP (Maleronka, 2023) indica que los fondos del OODC se han asignado a proyectos en zonas de bajos ingresos, lo que ha demostrado un efecto redistributivo. El origen engañoso del argumento se ilustra con la oposición del partido izquierdista Morena a esta herramienta en los debates sobre la constitución de la entidad de Ciudad de México, citando que el CODCR no penaliza a los promotores.

Interés

Los promotores, que actúan como agentes responsables de la conversión de uso del suelo, son propietarios temporales. Sus carteras de tierras están pensadas como un colchón para la volatilidad del mercado inmobiliario. El aumento de la inmovilización de capital en la tierra compromete sus objetivos de estrategia de desarrollo, de ahí la práctica común de negociar el intercambio de terrenos por unidades de apartamentos construidas en ellas. En cuanto los promotores se benefician de desarrollar el terreno, los propietarios se benefician principalmente de poseer el terreno. Por lo tanto, las normas de transición son necesarias para proteger a los promotores a la hora de distinguir derechos básicos de derechos adicionales de edificabilidad. Estos últimos, como se mencionó anteriormente, no requieren protección antes de ser adquiridos por los propietarios.

Las grandes carteras circunstanciales de tierras, más que la carga en sí, han sido el principal argumento para acomodar las reglas de transición hacia regímenes de CA básicos más bajos. En Campinas (Brasil) se fijó en 10 años con aumentos del 10% cada año. A menudo, los funcionarios públicos son extorsionados por promotores que anuncian su traslado a municipios vecinos con cargos más bajos o nulos. Al menos, para el caso más fuerte de la ciudad de São Paulo, estas amenazas hasta ahora no se han concretado en su área metropolitana (Smolka y Maleronka, 2024).

En general, las normas de transición generosas y otras concesiones destinadas a reducir los costes reales de las obligaciones sobre la tierra pueden ser a menudo estrategias oportunistas por parte de promotores inmobiliarios para aumentar el margen de arbitraje en su búsqueda de incentivos.

Ignorancia

Las falacias en la sabiduría convencional sobre temas básicos subrayan los siguientes principales temas controvertidos en el debate público.

1. Los CODC son inflacionarios: transfieren a los precios.

Los consumidores tienden a ser indiferentes entre dos edificios comparables, y su diferencia de precio compensa atributos de ubicación distintas. Dado que el CODC no afecta a estos atributos, transferir el cargo al precio final implicaría que el edificio de mayor precio perdería competitividad frente a los edificios más baratos con atributos inferiores, que los consumidores consideraban originalmente equivalentes. Con el desplazamiento de la demanda hacia edificios de valor relativamente menor, los precios de los terrenos tendrían que ajustarse en zonas de mayor valor o permanecer vacantes. Para reintroducir el terreno en el mercado, el propietario tendría que asumir el gravamen aceptando una oferta menor del promotor. Debido a la importancia del asunto, se proporciona una explicación detallada con evidencia empírica de análisis académicos y otras fuentes en el Anexo.

2. Derechos adquiridos.

Como se establece explícitamente en la legislación urbana nacional ecuatoriana, las expectativas por sí solas no crean 'nuevos derechos'. Por lo tanto, si una persona adquiere una parcela urbana y la deja sin desarrollar anticipando su apreciación mediante intervenciones públicas (como inversiones o actos administrativos), el propietario no pierde derechos de propiedad debido a nuevas regulaciones. O sea, el adquirente del terreno tuvo el derecho de utilizar la norma preexistente, pero optó por no usarlo. Los derechos de uso existentes en el momento de la adquisición no son eternos, ya que el interés público tiene precedencia sobre los intereses individuales.

1. Doble imposición

La CODC es tratado fiscalmente de forma diferente según la jurisdicción, pero no se considera un impuesto. Puede verse como un tributo, como la Participación en Plusvalías de Colombia, aunque distinta de un impuesto sobre la propiedad o de las tasas especiales. Cuando se considera una obligación urbana, trata de compensar los impactos o beneficios específicos del proyecto que el público aporta al proyecto. El Tribunal Supremo brasileño dictaminó que la CODC no encaja en ninguna categoría de imposición fiscal y, por tanto, no puede ser sancionado legalmente como tal (RE 387047/SC). Según el miembro del Tribunal Supremo Eros Grau, la CODC implica adquirir un derecho voluntariamente, haciendo que su remuneración sea contractual en lugar de legal, y por tanto no un impuesto. (Grau 1983, pág. 82)

Inercia

Los funcionarios públicos suelen citar la "falta de voluntad política" para explicar por qué el CODC sigue siendo una propuesta. La oposición de los votantes a los cargos, especialmente al impuesto sobre la propiedad, se menciona frecuentemente como motivo para evitar cambios

fiscales. Otra preocupación planteada por los funcionarios del tesoro, especialmente los de São Paulo, es que el CODC podría provocar una reducción de los precios observados en el mercado de tierras, lo que podría provocar una disminución de los ingresos totales. Sin embargo, el temor no estaba justificado porque los mapas de valores del impuesto sobre la propiedad rara vez se actualizan para reflejar los cambios del mercado. Otras razones para la inacción incluyen procedimientos engorrosos requeridos para su implementación. Además, algunos escépticos sostienen que los ingresos esperados pueden no justificar el esfuerzo, especialmente cuando el cargo apenas cubre los costes administrativos, como se observó inicialmente en Quito.

Incompetencia/inoperatividad

En un esfuerzo admirable por identificar los factores que influyen en la adopción de la legislación CODC en Brasil, Azeredo (op. cit.) consideró una lista de variables asociadas a las capacidades estatales, incluyendo factores técnicos, administrativos, institucionales y políticos. El estudio proporcionó pruebas contundentes de que la adopción de otras políticas de planificación similares es el mejor predictor de la adopción de políticas del OODC (p.77). La aplicación del CODC puede implicar factores de apoyo desde la monitorización del mercado inmobiliario (inmobiliario) hasta capacidades de sanción preventiva a la ocupación delincente de la tierra. Esto último conduce a la aplicación distorsionada del cargo a la regularización de áreas construidas añadidas sin licencia, como se vio en Montevideo, Curitiba y muchos otros casos.

Capítulo 4 - Cargas a los derechos de construcción: una obviedad

CODC ofrece muchas atracciones para el desarrollo urbano, tales como:

Refuerzo de la financiación de inversiones

Los miles de millones de dólares recaudados mediante la venta de derechos de construcción en São Paulo no tienen paralelo en la región, incluso dentro de Brasil. Sin embargo, las reurbanizaciones mediante planes parciales, especialmente en Bogotá, Colombia, también han logrado cubrir una parte considerable de los costes de los proyectos, directa o indirectamente, mediante cargos sobre derechos de desarrollo.

En jurisdicciones más pequeñas como 3 de Febrero en Argentina, los primeros cuatro años de su aplicación el "Derecho al Desarrollo Urbano y al Hábitat Sostenible" aportó aproximadamente el 1% de los ingresos totales, o alrededor de 7 millones de dólares. En cuanto al gasto total de capital, su importancia es algo mayor. Entre 2021 y 2023, los ingresos procedentes de la ley representaron entre el 5% y el 6,5% del gasto de capital. Comparando estos ingresos con la inversión exclusiva en proyectos de integración de hábitat y socio urbanas, la relevancia de la implementación de este instrumento de captura de valor es considerablemente mayor. (Goythia y Sanguinetti 2025)

Sin embargo, la eficacia de la CODC puede ser cuestionable cuando los ingresos obtenidos son reducidos o apenas simbólicos, especialmente si apenas alcanzan para cubrir los costes administrativos, como ocurrió en Quito, Ecuador.

Aunque los recursos movilizados por la herramienta siguen estando muy por debajo de su potencial, su aporte adquiere una lectura más positiva si se considera la limitada capacidad de inversión local. El hecho de que la mayoría de las jurisdicciones recurra a fondos fiduciarios independientes refuerza la necesidad de perfeccionar la herramienta, especialmente allí donde se la ha concebido como un instrumento no tributario, como en Brasil, Ecuador, Chile y México. En este sentido, Río constituye una excepción: solo el 5% de los ingresos se destina al Fondo Municipal para el Desarrollo Urbano, y el CODC no está integrado con otros instrumentos de gestión.

Promoción de la 'justicia territorial'

La renta del suelo es el pago que reciben los propietarios por el uso del terreno, cuyo valor depende de la ubicación, la capacidad de edificación y la demanda de vivienda. Dado que estos atributos son externos a la tierra en sí ¹⁰, dicho pago resulta de una transacción de mercado entre no equivalentes. De ello se deduce que la igualación de los derechos de construcción

¹⁰ La ubicación se define por la posición relativa del terreno respecto de otros usos urbanos; la edificabilidad depende de la infraestructura y los servicios públicos disponibles; y la demanda de vivienda está determinada por los ingresos de los consumidores y por la demanda de otros bienes y servicios. Todos estos factores son externos a la acción del propietario

contribuye a distribuir mejor los costes y beneficios sociales e individuales de la urbanización, conforme a principios económicos básicos de eficiencia y equidad en el uso del suelo.

La Ley 388 de 1997, Colombia, en el artículo 73, justifica tales instrumentos para "distribuir equitativamente los costos del desarrollo urbano", la LDUS peruana, en el artículo 54.3, que la participación pública se basa en la "obligación derivada del principio de exclusión del enriquecimiento injusto" y la LOOTUGS ecuatoriana, en su artículo 72, se refiere a la "participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbana y el desarrollo urbano en general".

El alcalde de la ciudad de Maldonado en Uruguay explicó que "(L)a recuperación del valor adicional (captura de valor) no es el objetivo en sí mismo, sino un instrumento que nos permite redistribuir el mayor valor que la ciudad ha dado a un terreno." (citado en Brener 2015, pág. 76).

'Suelo creado' como patrimonio público

Si la autoridad pública puede establecer un coeficiente básico de uso del suelo como parámetro urbanístico, cabe preguntarse por la naturaleza del "terreno virtual" que excede esa base y que se transaciona según la oferta y la demanda del mercado. Dado que dicho "terreno virtual" es creado por acciones públicas, puede entenderse como propiedad de la administración local: un patrimonio público, como ocurre, por ejemplo, en São Paulo.

Desde 2002, São Paulo ha incorporado, mediante la CODC, más de 25 kilómetros cuadrados de potencial edificable adicional como "terreno público vendible" (Sandroni 2025). En consecuencia, los recursos obtenidos por la concesión de esos derechos de construcción no deben entenderse como un impuesto, sino como ingresos derivados de una transacción de mercado sobre activos de propiedad pública.

Reducción de la especulación inmobiliaria

La especulación del suelo suele asociarse con problemas urbanos como la inaccesibilidad de la vivienda, la inestabilidad residencial, la vacancia, la construcción excesiva o insuficiente y las ocupaciones informales. Tanto la especulación pasiva como la activa —vinculada al tráfico de influencias, la colusión y otras prácticas poco transparentes en la administración pública— alimentan la información asimétrica, reducen la transparencia y aumentan las fricciones en las transacciones, afectando así el funcionamiento del mercado inmobiliario. La deshidratación del valor del suelo promovida por la CODC reduce los incentivos a la especulación inmobiliaria y, al hacer visibles las ganancias y pérdidas derivadas de las acciones públicas, refuerza la legitimidad de las políticas urbanas. Según Borrero (2018), los cargos más altos en las ciudades colombianas han limitado la acumulación de riqueza basada en la retención de grandes fincas heredadas en las periferias urbanas, haciendo esa estrategia menos atractiva para promotores, constructores, banqueros e inversores importantes que en décadas anteriores.

Mitigación de barreras para la inclusión socioespacial residencial

Según reconoce la OCDE (2020), "... el aumento de los costes del suelo, especialmente en las zonas urbanas, supone un desafío significativo para la construcción de nuevas viviendas sociales". Documentos oficiales como la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2017) y artículos académicos, entre ellos Ball, Shepherd y Wyatt (2022), destacan de forma constante la importancia de implementar políticas afirmativas para mitigar el impacto de los precios de la tierra en la vivienda social inclusiva.

El uso directo o indirecto de herramientas de CODC que reducen los pagos a los propietarios —mediante la deshidratación del valor del suelo— puede ser crucial para viabilizar políticas de vivienda social espacialmente inclusivas. Sin estas medidas, las alternativas suelen limitarse a la provisión de terrenos públicos por debajo del valor de mercado o a subsidios públicos directos.

La CODC puede promover la vivienda social por dos vías principales. La primera consiste en destinar una proporción significativa de los ingresos generados por la herramienta a programas de vivienda social, como prevé la legislación en la mayoría de las jurisdicciones. Como se mostró en el Capítulo 2 con los CEPACs, estos recursos también pueden financiar vivienda asequible dentro de las mismas áreas de alta valorización donde se los generan. La segunda vía consiste en aplicar factores de descuento —o incluso exenciones totales— en la fórmula de compensación para proyectos destinados a hogares de bajos ingresos.

En una zona con altos coeficientes de aprovechamiento, el promotor paga al propietario menos de lo que habría pagado si no existiera la CODC aplicada al mayor y mejor uso (MMU) del terreno. La diferencia se transfiere al gobierno como parte del valor residual del suelo. Por tanto, el impacto financiero sobre el proyecto permanece, en principio, sin cambios para el promotor. Para más detalles, véase el anexo.

Sin embargo, si el promotor decide construir la misma volumetría en la parcela, pero destinándola a vivienda social inclusiva —es decir, por debajo del MMU vigente para ese terreno— y aprovecha los incentivos mencionados, la CODC facilita efectivamente la inclusión espacial de la vivienda social. Este escenario se observa en la producción de viviendas por debajo del MMU en las operaciones urbanas Faria Lima y Água Espraiada, en São Paulo. Solo en el caso excepcional de que el MMU de la zona ya corresponda a vivienda social, los precios del suelo reflejarían previamente ese uso, por lo que no sería necesario ningún ajuste adicional y se aplicarían las mismas reglas que en otros segmentos del mercado. En definitiva, el resultado depende de la decisión de uso adoptada por el promotor, no de los propietarios del suelo.

En el ámbito de la CODC existen diversas variantes orientadas a promover vivienda social. Entre ellas se encuentran la negociación de derechos adicionales de edificación a cambio de vivienda social, como en Guatemala; las obligaciones urbanísticas colombianas; y los mandatos que exigen destinar una proporción de las viviendas en nuevos edificios —típicamente alrededor del 20%— a este fin, como ocurre en ciertos proyectos de varias jurisdicciones de la región. También se han ensayado mecanismos para obtener suelo destinado a vivienda social por

debajo del valor de mercado, como la Declaratoria de Desarrollo Prioritario en Colombia (véase el glosario), mediante la cual terrenos privados o públicos se subastan exclusivamente entre oferentes de proyectos de vivienda social.

En conjunto, además de funcionar como una moneda de negociación municipal capaz de fortalecer la capacidad financiera del desarrollo urbano, la CODC constituye un instrumento relevante para alcanzar otros objetivos de política urbana. Entre ellos se incluyen la preservación del patrimonio histórico y ambiental, la reducción de oportunidades para la especulación pasiva y activa, y la creación de condiciones más equilibradas para negociar intereses inmobiliarios privados y públicos. Todo ello contribuye a mejorar el funcionamiento del mercado urbano de suelo y a promover una mayor justicia social.

Capítulo 5 - Recomendaciones

Figura 59 - Tabla – Hacer y no hacer

Hacer	No Hacer
Asegurar la primacía de la planificación urbana sobre los objetivos fiscales de generación de ingresos.	Permitir la CODC por encima del CA máximo existente.
Establecer un coeficiente básico que iguale los derechos de propiedad en toda la ciudad.	Transferir derechos de construcción por encima del CA básico en la zona de origen y/o del CA máximo en la zona receptora.
Reconocer la CODC como una herramienta que, además de generar ingresos, contribuye a corregir disfunciones estructurales del mercado de suelo.	Tratar los intereses de los promotores como si fueran idénticos a los de los propietarios del suelo al definir reglas de transición.

Fuente: Autor

Reposición de la hegemonía de la planificación sobre el CODC

En varias jurisdicciones se han observado cambios en las regulaciones de uso del suelo orientados principalmente a aumentar la recaudación. Esta tendencia ha generado preocupación por la posible deslegitimación de la planificación urbana, como muestran programas como “Mais Valerá” en Río y algunos esquemas de TDD en México. Entre sus riesgos se incluyen impactos estéticos negativos, mayores oportunidades de corrupción y el debilitamiento de las responsabilidades sociales propias de la planificación.

Es fundamental recuperar el enfoque original de la CODC como herramienta de gestión y planificación del uso del suelo. Dado que estos aspectos suelen ser subestimados por los planificadores de la región, se requieren programas de formación que aborden tanto sus dimensiones fiscales como extrafiscales y su papel en las políticas basadas en la tierra para promover mayor equidad, eficiencia y sostenibilidad urbana.

Distintuir promotores de propietarios

Las normas de transición excesivamente generosas y las líneas base demasiado altas sugieren que los funcionarios públicos suelen confundir los intereses de los promotores con los de los propietarios, lo que puede perjudicar la implementación de la CODC. Estas partes no deberían ocupar la misma posición en las negociaciones de política urbana: los promotores generan valor al transformar el terreno hacia usos más intensivos, mientras que los propietarios se benefician del valor creado por externalidades y decisiones públicas o privadas ajenas a su propia acción. Dado que los promotores suelen estar mejor organizados e institucionalizados, tienden a ser el principal grupo de presión frente a la legislación y las políticas de CODC, como muestran varios de los casos analizados en el Capítulo 2.

En general, los promotores podrían mostrarse más receptivos al CODC cuando existan márgenes para usos no previstos que generen ganancias no reflejadas en el precio del terreno ni en los cálculos asociados a la CODC. Además, destinar los recursos de la CODC a vivienda social e infraestructura en áreas carentes, favorece una mayor demanda efectiva en el mercado formal de vivienda y fortalece la competencia en los segmentos de menores ingresos, que de otro modo quedarían dominados por el mercado informal. Es necesario dar mayor visibilidad a estos flujos de recursos entre los promotores que potencialmente podrían/deberían operar en esos segmentos del mercado.

Capacitación para enfrentamiento de problemas operacionales

Sin duda, la comprensión limitada del impacto de las políticas e instrumentos de la CODC sobre la dinámica del mercado inmobiliario, en particular sobre el uso del suelo y los precios, ha sido uno de los principales obstáculos para su implementación. La insuficiente capacidad técnica de los funcionarios locales también se ha señalado como una limitación importante, asociada en parte por la amplitud que dada en las legislaciones vigentes a factores críticos como sean las líneas de base — por ejemplo, en Ecuador— y alternativas de numerarios, entre jurisdicciones similares de un mismo país como evidencian en Brasil y Uruguay.

La puesta en práctica de la CODC en los casos emblemáticos de Belo Horizonte y Recife puso de relieve sus numerosas dimensiones operativas. Estas incluyen el ajuste de factores en las fórmulas, las reglas de transición, las modalidades de pago, las excepciones y otros aspectos técnicos, cada uno con su propia complejidad. Las descripciones por país y otras ilustraciones del texto mostraron varios casos en los que los parámetros —e incluso la legislación o las regulaciones asociadas— fueron modificados a partir del aprendizaje en el camino.

Por ello, se requieren programas de formación más completos que aborden con detalle estos parámetros. Organizaciones como el Lincoln Institute y otros programas de desarrollo de capacidades podrían reorientar parte de su atención desde los aspectos generales de la CODC hacia sus dimensiones operativas.

Viabilizando la transferencia del derecho a construir

Establecer un CA básico y un coeficiente máximo es indispensable para una transferencia consistente de derechos de desarrollo (TDD) para las áreas o proyectos designados. En su ausencia, la capacidad de construcción transferible dependería de volúmenes arbitrarios de forma laxa por encima de las actuales, en los factores de generación (por ejemplo, preservación del patrimonio histórico o ambiental) y en los proyectos de recepción (por ejemplo, nuevas construcciones). Los derechos transferidos para ser usados en este último por encima del coeficiente máximo descalificarían ipso facto el criterio y el legítimo uso para definirlo como coeficiente de uso del suelo. Por tanto, también se necesita un coeficiente básico para el proyecto receptor. Dado que un criterio básico de derecho no puede aplicarse exclusivamente a un solo proyecto o área, los mismos o diferentes valores de coeficientes deben aplicarse a otras zonas o, al límite, a cualesquiera proyectos individuales en la ciudad ... incluidos los generadores de esos derechos transables. Como se demostró en el caso de Lima, Perú, no definir tales parámetros dificultó la implementación de la TDD.

Entrenamiento en fundamentos de economía urbana

Además de los temas específicos ya mencionados, conviene promover programas de formación que fortalezcan la comprensión de los técnicos locales de planificación sobre fundamentos clave de economía urbana, indispensables para el diseño, la negociación pública y la implementación de la CODC. Entre ellos se incluyen:

- La naturaleza de la valorización y la renta del suelo, y por qué puede considerarse una renta no merecida - por ende, pasible de un cargo.
- La capitalización de los cargos en el valor del suelo, incluida su incidencia sobre los propietarios.
- El efecto de la densificación y de otras normas de uso del suelo sobre los precios inmobiliarios, distinguiendo entre impactos locales y generales elucidando la falacia de composición.
- La comparación entre la CODC y otros instrumentos existentes de financiación basada en el suelo.

Promoción de la visibilidad pública y el apoyo de la sociedad civil

Aunque la movilización de la sociedad civil ha resultado decisiva en algunos casos, por ejemplo, la implementación de la herramienta en Belo Horizonte (Ref. Caldas 2022), por regla general las cuestiones políticas relacionadas con la CODC se han limitado mayormente al universo técnico-oficial. Una encuesta en Quito, por ejemplo, reveló que el 74% de las personas consultadas ignoraban por completo la existencia de la COD (concesión onerosa de derechos). La relación de los proyectos ejecutados con la aplicación de los fondos generados ha sido mayormente opaca, si no ausente, en los medios de comunicación en general. Hasta ahora, no se ha obtenido mucha complicidad pública con la relevancia y legitimidad de recursos extraordinarios ni su utilización gracias a iniciativas promovidas por dichas políticas y herramientas.

Por ello, se recomiendan campañas de información pública exponiendo buenas prácticas en municipios que se benefician de la implementación de la CODC, especialmente en la ampliación de la financiación a la vivienda social y la provisión de infraestructuras y servicios en zonas de bajos ingresos. La comunidad empresarial, a su vez, puede ser recordada de que dicha asignación de fondos amplía la demanda formal de vivienda hacia segmentos más bajos y el terreno con servicios para sostenerlos.

Paraphrasing a known Churchill's * adage:

La mejor manera de afrontar las imperfecciones de la recuperación de plusvalías (democracia) no es su eliminación, sino exigir más de ella.

(*) Churchill, Winston S. From a Speech Delivered at King's Theatre- *The Mother of all Monopolies* in Edinburgh on 17 July 1909

Apéndice – El contencioso de que cargas a los derechos de construcción son inflacionarias

La afirmación de que los promotores deberían incluir el pago de la CODC en los precios finales de los bienes raíces supone un desafío importante para las autoridades locales. Esta preocupación se intensifica con las advertencias de que los precios elevados pueden reducir el tamaño del mercado, afectando potencialmente a empleos, ingresos, impuestos y bienestar social general.

La acusación carece de un respaldo sustancial, como está ampliamente validado en la literatura (por ejemplo, Oates y Swab 2009), lo que indica que los cargos sobre el valor del suelo tienden a capitalizarse hacia abajo en los precios de la tierra. Para mayor claridad: los consumidores son indiferentes entre dos edificios comparables, y con su diferencia de precio compensando por los atributos de sus distintas ubicaciones. Dado que la CODC no afecta a estos atributos, transferir el cargo al precio final implicaría que el edificio de mayor precio perdería competitividad frente a los edificios más baratos con atributos inferiores, que los consumidores consideraban originalmente como equivalentes. A medida que la demanda se traslada a edificios de valor relativamente menor, los precios de la tierra tendrían que ajustarse en zonas de mayor valor o permanecer inactivos. Para reintroducir el terreno en el mercado, el propietario tendría que asumir el gravamen aceptando una oferta menor del promotor. La siguiente tabla ilustra el caso en que un cargo del 100% sobre la tierra no es absorbido por el propietario, sino que se traslada (a través de promotores) a los compradores finales.

Figura 60 - Tabla: No indiferencia del consumidor cuando CODC se transfiere a los precios

	Sin CODC		Con CODC	
	Edificio A	Edificio B	Edificio A	Edificio B
Estructura	\$70	\$70	\$70	\$70
Atributos de localización (*)	\$10	\$15	\$10	\$15
Suelo	\$20	\$15	\$40	\$30
Precio final	\$100	\$100	\$120	\$115

(*) e.g. transportation costs

Indiferencia

No Indiferencia

Subtítulo: No indiferencia del comprador final cuando los cargos sobre la tierra NO son absorbidos por el propietario

De hecho, los promotores entienden este proceso, como se puede deducir de las solicitudes de los promotores para una moratoria en la introducción de un CA básico inferior al preexistente propuesto en el recién aprobado Plan Maestro de Río para 2023. *Esta tasa influirá en la adquisición de terrenos. Para no transferir el coste al comprador futuro, los precios ofrecidos por las zonas bajarán de un día para otro. Lo ideal es establecer una moratoria, en la medida de lo posible, para el mercado – dice el presidente del Sindicato de la Construcción Civil (Sinduscon), Claudio Hermolin¹¹.*

¹¹

Otra señal de que los promotores reconocen la capitalización de los cargos sobre el valor del suelo es la práctica común de negociaciones previas de terrenos con condicionalidades relacionadas con el valor de los CEPAC que logran adquirir. Si los CEPAC necesarios para el proyecto previsto se negocian a un valor superior al previsto, la cantidad que se pagará por el terreno se ajusta, según una proporción predefinida para compartir la diferencia.

Sin embargo, la validación empírica de la propuesta de capitalización total sobre los precios del suelo o la transferencia a los precios finales no es una tarea fácil, dada la dificultad de establecer los contrafactuales necesarios en un contexto, en última instancia, de lotes singulares.

Además del estudio ya citado en la sección colombiana del capítulo 2 —Garza y Gonzales (2021), sobre la dependencia en los índices de precios del suelo y sus posibles imprecisiones—, investigaciones empíricas similares realizadas para São Paulo por Iglori et al. (2022) tienden a confirmar la neutralidad virtuosa del instrumento prevista por la teoría.

Los resultados del análisis de Lorenzo (2023) sobre el impacto de la Ley 6022 de Buenos Aires con su código urbano de 2018 indican un efecto negativo de la incorporación de la carga en los precios a fecha de 2021. Además, descubrió que los promotores se mueven hacia áreas de mayor valor, en lugar de evitarlas (con una tarifa máxima del 35%), contradiciendo el supuesto impacto contractual de la herramienta en el mercado.

Por otra parte, la afirmación de que la tasa se transfiere a los precios finales aparece con mayor frecuencia en pronunciamientos de empresas privadas o promotores que en investigaciones académicas u otros estudios rigurosos. No obstante, los resultados de Oliveira (2021) sugieren que, en desarrollos residenciales de mayor escala involucrando la aplicación de estos cargos, los precios finales de las propiedades aumentaron, posiblemente por la mayor proporción de amenidades a ellos asociadas.

En la práctica, existen circunstancias en que los precios finales si pueden ser presionados por la CODC, como:

1. Sobreestimación del numerario - Si se sobreestima el numerario del CA adicional, se impondría un cobro excesivo a los promotores. Como los propietarios también son compensados por el CA básico con ese mismo numerario —utilizado técnicamente para determinarlo—, los promotores deberán intentar trasladar el costo a los consumidores, o absorberlo en sus ganancias, o en última instancia, abandonar el proyecto
2. Mercado de terrenos de segunda generación - Cuando la adquisición de terrenos se concentra en zonas de transición de segunda generación, como áreas de viviendas unifamiliares, los propietarios actuales pueden tener expectativas de precio más elevadas. Si el valor que asignan a permanecer en sus viviendas supera lo que el promotor está dispuesto y puede ofrecer —por ejemplo, una compensación en unidades del nuevo

<https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/10/05/impasse-mercado-imobiliario-critica-taxa-para-construir-no-rio-enquanto-moradores-querem-preservar-alguns-bairros.ghtml>

desarrollo—, la transacción puede ser rechazada. Esto reduce la oferta de suelo en toda la zona y puede influir en los precios que los promotores deberán pagar.

3. Endogeneidad - En casos como los CEPAC y algunos Planes Parciales, cuando los ingresos de la CODC se reinvierten en la misma zona donde se generan, las mejoras resultantes pueden incidir en los precios. Esto puede crear la percepción de que las compensaciones pagadas por la CODC son la causa directa del aumento, cuando este responde principalmente a las mejoras del área. Una falacia similar consiste en atribuir la gentrificación a la CODC, en lugar de entenderla como un resultado inherente al diseño del proyecto.
4. Ajuste transitorio del mercado - En el corto plazo, los propietarios pueden rechazar los precios más bajos derivados del valor residual una vez descontada la CODC. Esta reacción puede reducir temporalmente la oferta de suelo y obligar a los promotores a absorber parte del costo.

En general, estas excepciones no bastan para cuestionar la premisa de que la CODC no debería imponer a los promotores cargas adicionales que deban trasladarse a los compradores de vivienda.

Referencias

1. Abramo, Pedro (2007) *A Cidade Caleidoscópica Coordenação Espacial e Convenção Urbana* Bertrand Publisher Paperback – January 1, 2007
2. Affonso Claudia, T.A. , “Urban Development Instruments in a context of increasing Financialization: The case of Urban Partnership Operations in Brazil” . Doctoral Thesis April 2021 Doctoral Program in Spatial Planning is jointly fostered by the Faculty of Engineering of the University of Oporto and the Faculty of Science and Technology of the University of Coimbra. <https://hdl.handle.net/10216/138279>
3. Ahlfeldt, Gabriel and Pietrostefani, Elisabetta (2019). “The Economic Effects of Density: A Synthesis” *International Trade and Regional Economics*, January
4. Avilés, Merizalde; Lorena I, María; Banderas, Caicedo; José II, Fernando; Ortiz, Salame; Alexandra, Mónica (2020) “Ley de Plusvalía en el Ecuador: Un Breve Análisis desde su Aprobación Hasta su Inmediata Derogación” in Debate Jurídico Ecuador. Revista Digital de Ciencias Jurídicas de UNIANDÉS Vol. 3 / Nro. 2 / mayo-agosto / Año. 2020 / pp. 108-123
5. Angel, Shlomo with Jason Parent, Daniel L. Civco, and Alejandro M. Blei (2011) *Making Room for a Planet of Cities* January 2011,
6. Aulestia, Diego y Vanessa Rodríguez. 2014. “Incentivos por el cobro de contribución especial de mejoras para el financiamiento de la infraestructura pública.” En Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina: Respuestas locales a problemas regionales, ed. Martim O. Smolka y Fernanda Furtado

7. Azeredo, Laura. 2024. "Políticas de Captura de Valorização Imobiliária nos Municípios Brasileiros: Uma Análise a Partir das Capacidades Estatais" Tese de Mestrado em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre
8. Azuela, Antonio, (2019) Capítulo VI. "La Plusvalía Urbana y la Vida Social de unos Párrafos", in Azuela, Antonio (coordinador) Lidia González Malagón y Camilo Emiliano Saavedra Herrera, *Ciudad de México: inercias urbanísticas y proceso constitucional*, CIDE
9. Baer, Luis, Cuenya, Beatriz, Duarte, Juan, Esteban, Alberto, Itzcovich, Pablo, Reese, Eduardo, 2016. "La Captura de Plusvalías en Argentina" Capítulo 2 in Blanco et al. Ball, M., Shepherd, E. and Wyatt, P. (2022) The relationship between residential development land prices and house prices. *Town Planning Review*, 93 (4)
10. Bichara, Yolanda 2020, San Salvador: Institucionalidad, Logros y Desafíos OPAMSS, presentación Mayo /<https://www.metropolis.org/sites/default/files/2021>
11. Biderman, Ciro, Sandroni, Paulo and Smolka, Martim O. (2006) "Large-scale Urban Interventions: The Case of CAia Lima in Sao Paulo", *LandLines*, April 1
12. Blanco B., Andrés G., Fretes Cibils, Vicente y Muñoz M , Andrés (editores) 2016 *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*, Monografía del anco Interamericano de Desarrollo (BID): 465.
13. Borrero Ochoa, Oscar A. 2018 "Precios Elevados (e Inaccesibles) de la Tierra Habilitada/Urbanizada" in *Economía Urbana y Plusvalía del Suelo* Biblioteca de la Construcción Bhandar Editores Bogotá Co. ch 12 pp 343-373, 2018
14. Borrero Ochoa, Óscar y Rojas Ruiz, Julieth Katterine (2020). *Contribución de Mejoras en América Latina Experiencias, Desafíos y Oportunidades Enfoque en Políticas de Suelo* Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy..
15. BRASIL, 2013. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 2269427**, Ministro Relator Menezes Direito, julgamento 21.10.2008. Available in. Acesso em: 08 abr. 2013.
16. Brener Maceiras, Natalia, 2015. *Lecciones aprendidas sobre recuperación de plusvalías en Uruguay en el Marco e la nueva ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* - Thesis Facultad de Arquitectura _Universidad de la República
17. Cabillón, Luis. 2024 "La plusvalía en la Ciudad de Buenos Aire" in Villemonte et al 2024
18. Caldas, Maria Fernandes (2023) *Urban Planning and Land Value Capture: Case Study of Belo Horizonte, Brazil* Working Paper WP23MC1 Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. January

19. Cantarel Torres, Gonzalo 2019 “Ley para el Desarrollo Urbano y Habitat Sustentable” in Derecho Tributario
20. Celi Atala, Ninike, and Mejia Granizo, Arturo (2025) “Concesión Onerosa de Derechos en Quito: Evolución Normativa y Financiamiento del Desarrollo Urbano” <https://docs.google.com/document/d/1SIJDUUjDlwzy1fWXecNxnvLyBeiPiqHO/edit>
21. Churchill, Winston S. (1909) *The Mother of all Monopolies*, From a Speech Delivered at King's Theatre in Edinburgh on 17 July 1909 <https://www.cooperative-individualism.org/churchill-winston-mother-of-all-monopolies-1909.htm>
22. COSTA, Marco Aurélio,. 2023 *Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Desafios do Financiamento Urbano e da Governança Inter-federativa*. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. v.2 : il. color. ISBN: 978-65-5635-058-5. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585>
23. Criollo, Gonzalo (2018) “Ley de Plusvalía luego de la consulta popular El quiebre a la derecha de Moreno”. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Abril
24. Cuenya , Beatriz (Oct 2017) “Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina: Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana”. *Café de las Ciudades* in <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/nuevos-enfoques-y-herramientas-para-la-regulacion-del-suelo-en-argentina/>
25. De Cesare, Claudia ed. (2025) *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe* Forthcoming, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy., Spanish
26. Fajardo, Washington. 2023. Video Lecture on Brazil – Rio’s Reviver Centro Plan https://alumni.gsd.harvard.edu/alumni_updates/lecture-by-washington-fajardo-lf-19-on-brazil-rios-reviver-centro-plan-featured-with-aia-international/
27. Fajardo, Washington. 2024 *Diez ideas para mejorar la resiliencia Urbana*, IABD August 8 2024 <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/diez-ideas-para-mejorar-la-resiliencia-urbana/>
28. Fuentes Quezada, Julio César and Acosta, Claudia (2021) “Redensificar para reconstruir: El caso de los derechos adicionales de edificabilidad para la reconstrucción de la Ciudad de México” Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper WP21JF1
29. Froliking, Steve. et al 2024.“Global urban structural growth shows a profound shift from spreading out to building up”, *Nature Cities*, Volume 1, September pp. 555–566

30. Furtado, Fernanda; Rabello, Sonia e Bacellar, Isabela (2017). *Transferência do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação* Brasília: Ministério das Cidades, vol. 6 Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade.
31. Furtado, Fernanda e Maleronka, Camila (2023) “A Outorga Onerosa e a Gestão Pública dos Direitos de Construir” Ch 3 in Marco Aurélio. *Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: desafios do financiamento urbano e da governança Inter federativa*. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. v.2.
32. Garza Nestor and Gonzalez, Ivan (2021) “An urban system assessment of Land Value Capture: The Colombian case”, *Land Use Policy*, 109
33. Grau, Eros Roberto. 1983, “Direito Urbano: Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental”. São Paulo: Revista dos Tribunais.
34. González, Lidia. (2023). *Dilemas Urbanísticos en el Derecho a Construir*. Tesis de Doctorado en Urbanismo, UNAM.
35. Goythia Cynthia and Heikkila, Erick. J. 2025 *Proactive Policies to Create Alternatives to Informal Settlements Through More Effective Land Management* Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, Policy Focus Report, forthcoming
36. Goytia, Cynthia, Sanguinetti, Pablo 2025, “Post-COVID trends in working from home and property prices: Evidence using cell phone data from the Buenos Metropolitan Region” Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, April
37. Lablonovski, G.; Evers, H. 2024. Trinta anos de expansão vertical e horizontal em cidades brasileiras: Caracterização da alteração do volume construído a partir de sensores ópticos e escaterômetros. Texto para discussão. Porto Alegre, Brasil: WRI Brasil. Disponível online em: <https://doi.org/10.46830/wriwp.23.00156>
38. Iglioni, D., Catelani, S. Maleronka, C., Leite, F., Antunes, R. 2022 *Impacto das Restrições Construtivas nos Preços dos Imóveis em São Paulo: Uma Análise Exploratória para São Paulo*, Brasil Research Repor Lincoln Institute of Land Policy, 198 pgs. Fevereiro 2022
39. Koehler, Lucas. 2024. “Autorizações para prédios mais altos de Joinville geram R\$ 6 milhões aos cofres da cidade”
<https://www.nsctotal.com.br/noticias/autorizacao-para-predios-mais-altos-de-joinville-geram-r-6-milhoes-para-cofres-da-cidade>
40. La Lonja. 2016. www.lonja.org.co/medellin-paso-de-los-1-300-edificios-de-gran-altura/

41. La Nación 2025. newspaper Insólita demolición: el MOPC de Wiens destruyó el Metrobús 9 de marzo de 2025, https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2025/03/09/insolita-demolicion-el-mopc-de-wiens-destruyo-el-metrobus/
42. Ling, Anthony 2017. “Equalização e potencialização do uso do solo urbano” in *Guia de Gestão Urbana, Caos Planejado*, <https://caosplanejado.com/guia>
43. Lorenzo Martín, Facundo (2023) Impacto de la ley 6.062 en el mercado de suelos de la Ciudad de Buenos Aires - 2016-2022, Tesis de Maestría, Universidad Torcuato di Tella mayo de 2023
44. Maleronka, Camila; Furtado, Fernanda. (2014) A experiência de São Paulo na gestão pública de aproveitamentos urbanísticos. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. (Working Paper).
45. Maleronka, Camila, e Jason Hobbs. 2017. *Operações urbanas: O que podemos aprender com a experiência de São Paulo?*. <https://doi.org/10.18235/0010378>
46. Maleronka, Camila. (2023a) “Gestão dos Direitos de Construir em São Paulo”. In: Daniel Sanfelici; Rubens Moreira R. Carvalho; Gabriel Rodrigues da Silva. (Org.). *Estudos da Dinâmica Imobiliária para Políticas Públicas: fontes, métodos e cartografias*. 1ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2023, v. 1, p. 263-298. Disponível em: <https://www.researchgate.net/>
47. Maleronka C. (2023b), *Panorama de implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir nas capitais brasileiras - laboratorioarqfuturo@insper.edu.br* in *Caos Planejado 7* de novembro de 2023 <https://caosplanejado.com/panorama-de-implementacao-da-outorga-onerosa>
48. Maleronka C. (2025) *Caminhos para Financiar Cidades Integradas: Orientações para Gestão Municipal Outras Fontes de recursos para a Política Urbana* <https://www.capacidades.gov.br/noticias/capaciteca-lanca-duas-novas-publicacoes-sobre-intervencoes-urbanas-e-financiamento-de-cidades-integradas>
49. Marcelino, Marcio Alex (2023) “Charging building rights as non-negotiable developer obligations: the case of Brazil” in Munoz & Krabben (2023) pp 56-67
50. Merizalde Avilés, María Lorena I; Caicedo Banderas, Fernando José II; Salame Ortiz, Mónica Alexandra III (2020) Ley De Plusvalía en El Ecuador: Un Breve Análisis Desde su Aprobación Hasta su Inmediata Derogación, in *Debate Jurídico Ecuador. Revista Digital de Ciencias Jurídicas de UNIANDES* Vol. 3 / Nro. 2 / mayo-agosto / Año. 2020 / pp. 108-123

51. Merriman, David 2018 - *Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Policy Focus Report, English
52. Merriman, David (2019) - *Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Policy Brief February 2019, English
53. Molinatti, Catalina (2020) “Implementación de la Ley 14449 sobre Acceso Justo al Hábitat: Cobro por valorizaciones inmobiliarias en la provincia de Buenos Aires”. Mimeo
54. Montevideo Mayor’s Office. 2021 Guía de Aplicación del Decreto 37567 de Mayor Aprovechamiento y Retorno de Valorizaciones, <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/expedientenro-2021-6409-98-0000141626437991520.pdf>
55. Mora Palacios, Roberto 2023 Instrumentos de Cobro por Edificabilidad presentation made at the Seminario Internacional: Debates Socio-Juridicos y Experiencias de Politicas de Suelo y Vivienda Instituto Municipal de Investigcion y Planeacion, Municipio de Juarez. Mexico, June.
56. Mora , Pia and Burgos Salas, Vicente. 2023 “The progressive acceptance of developer obligations in Chile, 1990–2017” in Munoz & Krabben (2023) pp 68-80
57. Muñoz Gielen, Demetrio and van der Krabben, Erwin (editors). 2023 *Public Infrastructure, Private Finance Developer Obligations and Responsibilities* Abingdon, Oxon; New York, NY : Routledge
58. Oates, Wallace E., and Robert M. Schwab. 2009. The simple analytics of land value taxation. In *Land value taxation: Theory, evidence, and practice*, eds. Richard F. Dye and Richard W. England, 57–72. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
59. OECD (2020), “Social housing: A key part of past and future housing policy”, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD, Paris, <http://oe.cd/social-housing-2020>,
60. OECD *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. OECD and Lincoln Institute of Land Policy. o OECD Regional Development Studies (2022).
61. Oliveira, Vitor Estrada de. Recuperação da valorização urbana e seu impacto sobre o preço dos imóveis : uma avaliação do instrumento paulistano / Vitor Estrada de Oliveira. - 2021. 66 f. Orientador: Ciro Biderman. Dissertação (mestrado CMAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
62. Perez-Molina, Eduardo y Roman-Forastelli Marcela 2021 “Análisis Geoestadístico de los Padrones de Valores del Suelo en la Gran Area Metropolitana de Costa Rica: Una

Aproximación de Efectos del Modernización del Tren Metropolitano Escuela de Economía,
Universidad de Costa Rica Working Paper

63. Perlo Cohen, Manuel and Zamorano Ruiz, Luis R. (2001). “¿Se Justifica la Aplicación del Impuesto a la Plusvalías en México?”, in Smolka and Furtado.
64. Pleyan, Carlos Garcia and Nunez Fernandez, Ricardo (2001) “La Habana se Rehace con Plusvalias Urbanas”, in Smolka and Furtado
65. Rabello, Sonia 2012 Faculty Profile Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy LandLines, *January 1, 2012*
66. Rabello, Sonia. (2021) ‘A Implementação do Estatuto da Cidade: Desafios à sua Eficácia’ in Edesio Fernandes. (Org.). *20 Anos do Estatuto da Cidade: Experiências e Reflexões*. 1ed. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021, p. 214
67. Ribeiro, Rodrigo da Silveira (2015) “A natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir”
<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-natureza-juridica-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construir/184245950>
68. Roddewig, Richard J., and Papke, John A. (1991). "Highest and Best Use." In *The Appraisal of Real Estate*. 9th ed. Appraisal Institute
69. Rojas Eberhard, Maria Cristina and Perez Moreno, Oscar E. 2023, Instrumentos de Financiación del Ordenamiento Territorial en Colombia in Sanfelici et al. 2023.
70. Rolnik, Raquel 2019. *Guerra dos lugares : a colonização da terra e da moradia na era das finanças* - 2. ed. - São Paulo: Boitempo.
71. San Martín, K., & Del Canto, N. (2023). Mitigaciones indirectas de la Ley de Aportes al Espacio Público en el periodo de recaudación 2020 - 2021: avances y desafíos bajo una lógica de justicia urbana. *Investigaciones Geográficas*, (65), 101-116.
<https://doi.org/10.5354/0719-5370.2023.69271>
72. Sandroni, Paulo Henrique. 2022 “Land Value Capture Approaches in São Paulo U.O. Agua Espreada” – Slums Upgrading”, Lecture on February
73. Sandroni, Paulo Henrique. 2011. “Urban value capture in São Paulo using a two-part approach: Created land and sale of building rights: An analysis of the impact of the basic coefficient of land use as a tool of the 2002 Master Plan”. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
74. Sandroni, Paulo (2021) Concentração da Terra Urbana, Captura de Mais Valias e Especulação: Outorga Onerosa e Cepacs na Cidade de São Paulo. Ensaios teóricos, empíricos e ficcionais -

<https://www.amazon.com/concentra%c3%87%c3%83o-urbana-captura-valias-especula%c3%87%c3%83o-ebook/dp/b08bkfkg45>

75. Sandroni, Paulo (2024) *Valorização territorial em São Paulo, quem se apropria? Operações Urbanas, PIUs, CEPACs e Outorga Onerosa entre 1995 e 2023*. São Paulo, junho de 2024.
76. Sandroni, Paulo 2025 “Verticalização, outorga onerosa e o financiamento do desenvolvimento urbano”. Presentation to XXI ENANPUR May Curitiba.
77. Sanfelici, Daniel, Carvalho, Rubens M.R. e Silva Gabriel Rodrigues Org. 2023 *Estudos da Dinâmica Imobiliária Para Políticas Urbanas: Fontes, Métodos e Cartografias*, Consequência Editora, Rio de Janeiro
78. Secretaria de Hábitat y Ordenamiento Territorial, Alcaldía Metropolitana de Quito , 2025 *Informe de Evaluación del Instrumento para el financiamiento del desarrollo urbano en el Distrito Metropolitano de Quito: La Concesión Onerosa de Derechos*
79. Sietchiping, Remy, ed. 2011. *Innovative land and property taxation*. Nairobi, Kenya: UN-Habitat, Global Land Tool Network.
80. Silva, Monica Máximo da, (2019) “Fetice dos Instrumentos de Solo Criado: A Experiência da Aplicação da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba”, Tese de Mestrado USP
81. SINDUSCON. 2023. <https://www.sinduscon-rio.com.br/wp/noticias/reviver-centro-faz-dois-anos-e-busca-reformulacao/>
82. Smolka, Martim and Furtado, Fernanda 2001 *Recuperación de Plusvalías en America Latina: Alternativas para el Desarrollo Urbano*, Eurelibros, PUC/ Chile and LILP.
83. Smolka, Martim and Goythia, Cyntia, 2019 - Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies,
84. Smolka, Martim, 2019, Value capture Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies
85. Smolka, Martim e Maleronka, Camila. 2018 “Assessing the monetary relevance of land value capture: the case for charges for additional building rights in São Paulo, Brazil” at <https://ejournals.lib.auth.gr/reland>,
86. Smolka, Martim. y Maleronka, Camila 2024 Los Impactos de los Impuestos en las Construcciones a Escala del Desarrollo Metropolitano in Felipe Vera, Fernando, Toro, Dominique Mashini, editores, *Lo Metropolitano: Escala, Complejidad Y Gobernanza* IDB-MG-1165, 2024 pp 448-467. <http://dx.doi.org/10.18235/0005504>

87. Smolka, Martim 2013. *Implementing Value Capture in Latina America: Policies and Tools for Urban Development* Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/node/21776>
88. Smolka, Martim e De Cesare, Claudia M. 2013 *Property Tax and Informal Property: The Challenge of Third World Cities*, Ch12 in McCluskey, W.J., Cornia, G.C. and Walters, L.C A Primer on Property Tax: Administration and Policy Wiley Blackwell, pp. 265-286
89. Szeliga, Horacio et alli 2022. Informe El Fondo de Desarrollo Urbano y la Captura de Plusvalías en Posadas, Argentina
90. Triveno, Luis and Smolka, Martim .2017. “Budget-strapped cities are creating financing—out of thin air” *World Bank’s Sustainable Cities blog* Sept 18, 2017. <http://blogs.worldbank.org/sustainablecities/budget-strapped-cities-are-creating-financing-out-of-thin-air>
91. United Nations (2017). *New Urban Agenda*. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III), Quito, Ecuador, October 17–20, 2016.
92. UN-Habitat. 2023. *Technical Dossier Mission Executive Director to Cuba*, 12-15 September
93. Vicuña, M., Pumarino, N., & Urbina, A. 2020. Pago por impactos en proyectos de densificación residencial intensiva del Área Metropolitana de Santiago: análisis crítico de los aportes al espacio público en la nueva legislación chilena. *EURE* (Santiago), 46(139), 47-71.
94. Villamonte, Julio Luis Cabillón, Bautista Pino, Guillermo Candia Espinosa, Lisandro González Ojinaga, Natalia Sánchez Y Miguel Fernández. 2024. *Plusvalías: Experiencia de municipios en herramientas de generación de suelo, captación de plusvalías y desarrollo territorial*. 1a ed ampliada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Tejido Urbano.
95. Whitehead, Christine; Scanlon, Kath; Voigtländer, Michael; Karlsson, Jacob; Blanc, Fanny; and Rotolo, Martina. 2023. *Financialization in 13 cities an international comparative report*, London School of Economics and Political Science, London UK April
96. “World Bank. 2020. Instrumentos Innovadores para Financiar la Infraestructura y el Desarrollo Urbano en Ciudades Colombianas - Report No: AUS0001740 Nota Técnica© World Bank.”

Normativas nacionales y locales consultadas

1. Argentina

- a. Law 14449 of 2012 on Access to Fair Habitat in the Province of Buenos Aires
- b. City of Buenos Aires, Law 6062 of 2018
- c. Province of Mendoza with Law 8051 of 2009

- d. Law 6766 of December 2024
- 2. Brazil
 - a. City Statute Law 10.257, 2001
 - b. Resolução Recomendada nº 148, de 7 de junho de 2013 Conselho das cidades
 - c. São Paulo – Municipal Decree No. 63,504, of June 14, 2024
 - d. Curitiba - Law 13.620/2010
 - e. Rio de Janeiro - Municipal Complementary Law 274/2024
 - f. Garanhuns, Law No. 4071/201
- 3. Chile – National Law 20.958, 2016 - contributions to public space
- 4. Colombia - Law 388,1997
- 5. Cuba - Law 145 - 2021
- 6. Ecuador - Law 31.313, 2016 (LOOTUGS)
- 7. El Salvador - Regulations to the Law on Development and Territorial Planning of the Metropolitan Area of San Salvador and the Surrounding Municipalities
- 8. Guatemala - Law 4995 – 2016
 - a. Guatemala City - Regulations of the Special Regime for the Development of Priority Housing - May 23, 2025
- 9. México
 - a. Mexico City Official Gazette in 12 of February of 2024
 - b. 2022 Revenue Law (Article 135). Municipality of Juarez
- 10. Paraguay - Asunción's Urban Regulatory Plan, Ordinance No. 163/18
- 11. Peru – LDUS 313113 - 2021
- 12. Uruguay - *Ley Nº 18.308 de 18/06/2008*
 - a. Canelones – Decree of May 24, 2022, changing Municipal Organic Law No. 9515,
 - b. Montevideo - Decree 37567 on Higher Use and Valorization Returns
- 13. Venezuela - Organic Law of the Municipal Public Power - April 10, 2006

Glossary

Anuncio de Proyecto (AP) - Según el párrafo 1 del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, este instrumento permite a la autoridad descontar del precio de adquisición comercial el incremento en el valor del suelo generado por la divulgación del proyecto, usualmente asociado a las expectativas que este produce.

Contribuciones por mejoras (CM) - Son cargos aplicados a los propietarios para financiar obras o servicios públicos que aumentan directamente el valor de sus predios. En Estados Unidos, instrumentos similares se conocen como evaluaciones especiales.

Declaratoria de Desarrollo o Construcción Prioritaria (DDCP) - Este mecanismo se aplica a terrenos vacantes cuyos propietarios no han urbanizado ni construido dentro de los tres años posteriores a la notificación de la declaración por parte de la autoridad pública. El predio se ofrece primero en subasta por el 70 % de su valor comercial y, si no recibe ofertas, en una segunda subasta por el 70 % de su valor catastral. La autoridad municipal también puede exigir

que el terreno se destine a vivienda social. En conjunto, estas medidas buscan desincentivar la retención de suelo, reducir sus precios y facilitar la construcción de vivienda para hogares de bajos ingresos. <https://repository.javeriana.edu.co>

Exacciones - Probablemente uno de los instrumentos más comunes de captura de valor, son aportes en dinero o en especie, así como otros cargos asociados a derechos extraordinarios de construcción. La compensación se negocia directamente entre los promotores y las autoridades municipales, y puede incluir contribuciones a obras de infraestructura pública a cambio de flexibilizar normas de uso del suelo que aumentan el valor económico del terreno.

Financiarización - Se refiere al predominio de intereses financieros en la búsqueda de ganancias inmobiliarias, por encima de objetivos de planificación urbana como el paisaje, la estética o el bienestar social. Este proceso convierte atributos inmobiliarios en activos financieros negociables —como acciones, bonos, opciones, futuros y otros derivados— en los mercados financieros. En mercados de respuesta lenta, debido a los ciclos de construcción, los plazos de licenciamiento y las regulaciones de uso del suelo, el aumento de la demanda de los inversionistas puede elevar precios y alquileres. Como señalan Whitehead et al. (2023), esta tendencia altera la relación tradicional entre los costos de vivienda y los ingresos locales, ya que los inversionistas suelen concentrarse en las zonas urbanas más atractivas y desplazar a los hogares de menores ingresos hacia áreas con menos servicios.

Financiamiento por Incremento Fiscal (TIF) - Es un instrumento ora promovido por instituciones como el Banco Mundial (2020) en ciudades como Medellín y otras de Colombia, con el fin de subsidiar la renovación de áreas de menor valor mediante ingresos futuros esperados del impuesto predial. Como advierte Merriman (2019), al desviar ingresos derivados de la valorización inmobiliaria —que puede deberse en parte a inversiones públicas—, el TIF puede confundirse erróneamente con un instrumento de captura de valor independiente del impuesto predial. En realidad, funciona más como un mecanismo que transfiere valor al sector privado que como uno que lo captura. Aunque algunos sostienen que sus beneficios indirectos justifican este uso de ingresos tributarios adicionales, sigue siendo un subsidio al desarrollo financiado por los contribuyentes.

Obligaciones de Desarrollo (DO) - Son aportes de promotores inmobiliarios y propietarios de suelo a cambio de decisiones públicas sobre normas de uso del suelo que incrementan el valor económico de sus terrenos o edificaciones (Muñoz y van der Kraben 2023, pág. 18). El problema surge cuando la contribución exigida al promotor no cubre los costos de infraestructura urbana existente u otros servicios comunitarios. Algunas DO benefician principalmente al promotor o a los compradores de las unidades construidas, como ocurre cuando se exige a comunidades cerradas la provisión de aceras.

Plan Parcial (PP) - Es un instrumento intermedio de planificación que complementa y desarrolla las disposiciones de los planes de uso del suelo (Ley 388 de 1997, art. 19). Define los usos específicos de los espacios privados, sus intensidades y capacidades de edificación, así como las obligaciones de transferencia, construcción y provisión de infraestructura, espacios y servicios

públicos. Estas disposiciones permiten ejecutar de forma asociada los proyectos de urbanización y construcción dentro del área de planificación correspondiente (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.1.1). <https://www.minvivienda.gov.co/espacio-urbano-y-territorial/planes-parciales-1>

Reajuste de Tierras (LR) - Es un mecanismo mediante el cual un fiduciario o fideicomiso adquiere temporalmente derechos de varios propietarios para reurbanizar un área, aumentando su valor. Al finalizar el proyecto, los propietarios reciben una superficie menor, pero de mayor valor que el original. La entidad destina parte del suelo a infraestructura pública y vende otra parte para financiar los costos. La participación puede ser obligatoria o voluntaria, y los propietarios asumen el riesgo de que la valorización generada compense la reducción de área. Entre los casos destacados se encuentran el Triángulo Fenicio en Bogotá, liderado por la Universidad de los Andes, con nueve manzanas, 504 propiedades y nueve hectáreas, y el proyecto Simesa en Medellín, que transforma 30 hectáreas en un complejo residencial con 37 % destinado a parques, zonas verdes y calles.

Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDR) - Son compensaciones en especie otorgadas por el municipio a propietarios afectados por restricciones a sus derechos de construcción, como las derivadas de la preservación histórica o ambiental, o por la cesión de parte de sus terrenos para proyectos públicos, como ampliaciones viales, creación de parques o rehabilitación de favelas. Estos derechos pueden venderse a terceros o utilizarse directamente en áreas designadas. Porto Alegre recurrió a este mecanismo para compensar a propietarios que cedieron parcial o totalmente sus predios a fin de construir una nueva avenida que atraviesa la ciudad.

Agradecimientos

Quisiera expresar mi más profundo agradecimiento a varias personas cuyo apoyo y dedicación han sido fundamentales para la finalización de este proyecto. El entusiasmo inicial de George Mc Cathy por el tema en el Instituto sentó las bases para nuestros esfuerzos. Maureen G. Clarke por la provocación original que se actualizara la publicación de 2013. La oportuna defensa académica de Enrique Silva fue invaluable. Ana Claudia Rosbach, como nueva directora del programa LAC del Instituto, permitió que el proyecto avanzara. La implicación profesional, la paciencia y el apoyo incondicional de Luis Quintanilla fueron cruciales durante todo el proceso. Mi sincero agradecimiento a todos por permitirme contribuir a este tema central del Instituto Lincoln. Sin sus contribuciones, este trabajo no habría sido posible.

Un agradecimiento especial a Fernanda Furtado y a los revisores anónimos por su lectura atenta, sus debates y sus sugerencias sobre los manuscritos preliminares. Dada la limitada literatura disponible, especialmente sobre casos locales, el autor recurrió a información proporcionada por expertos y funcionarios locales. Sus aportes sobre el estado de la CODC en sus respectivos países o ciudades fueron fundamentales. Esta red refleja la expansión de la implementación de la captura de valor en la región durante la última década. No obstante, pese a las numerosas discusiones y aclaraciones escritas intercambiadas, cualquier error u omisión restante es responsabilidad exclusiva del autor.

Créditos ampliados: El autor compiló, resumió y editó información generosamente aportada —en ocasiones más allá de lo esperado— por los siguientes expertos, cada uno en relación con sus respectivos casos y jurisdicciones. Cualquier interpretación errónea es responsabilidad exclusiva del autor.

Argentina

- o Bautista Pino - Jefe de Estado Mayor del municipio del 3 de Febrero
- o Cynthia Goytia - Presidenta del Centro de Investigación en Políticas Urbanas y Vivienda (CIPUV)
- o Juan Ignacio Duarte - Secretario de Planificación, Hábitat y Vivienda de la Municipalidad de Villa Gesell

Brazil

- o Camila Maleronka - Consultora independiente
- o Fabricio Arriaga Tavares - Subsecretario Municipal de Urbanismo del Municipio de Niteroi
- o Washington Fajardo - Líder de Cities LAB en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ex Presidente del Instituto del Patrimonio Mundial de Río (IRPH) Municipio de Río de Janeiro
- o Luciana Ostos - Asesora de Programas Especiales de Urbanización Subsecretaria de Urbanismo | SUPLAN | SMPU, Belo Horizonte
- o Mariana Asfora - Presidenta del Instituto de la Silveira Municipal de Pelópidas de Recife (Urbanismo Municipal)
- o Paulo Sandroni - Consultor independiente
- o Sonia Rabello - Consultora independiente

Colombia

- o María Mercedes Maldonado - Exsecretaria de Planificación y Hábitat de la Alcaldía de Bogotá
- o Oscar Borrero Ochoa, consultor privado y *director general de Borrero Ocho Associates*
- o Maria Cristina Rojas-Eberhart - consultora independiente

Chile

- o Alejandra Aguilera Roco – Jefa del Departamento de Desarrollo Urbano de la Dirección de Obras del municipio de Ñuñoa
- o Costa Rica
- o Marcela Roman - Consultora privada y profesora de la Universidad de Costa Rica
- o Cuba
- o Ricardo Núñez, Oficial de Programa del PNUD en Cuba

Ecuador

- o Arturo Mejía Granizo - Consultor privado, ex Subsecretario de Hábitat del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, exministro y exasesor de la Presidencia de la República
- o Diego Aulestia Valencia fue nombrado Jefe de la Unidad de Asentamientos Humanos de la CEPAL/CEPAL, la Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe.

- o Gabriela Segovia de la Unidad Económica Urbana de la Secretaría de Hábitat y Planificación Territorial del Municipio de Quito
- o Ninike Celi Atala, consultora privada, exfuncionaria de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda del municipio de Quito

El Salvador

- o Carlos Ferrufino – Dirección de Estudios de Posgrado, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

Guatemala

- o Eva Campos - Directora de la Compañía Metropolitana de Vivienda y Desarrollo Urbano (EMVDU)

México

- o Antonio Azuela - Investigador en el Instituto de Investigación Social de la UNAM, sociólogo del derecho y exmiembro del Consejo de Administración del LILP
- o Lidia Gonzales - Profesora en la UNAM y consultora para instituciones públicas en regulación urbana e instrumentos de gestión de tierras.

Paraguay

- o Fernando Maidana - Planificación Territorial y del Transporte Gobernación del Departamento Central

Perú

- o Gustavo Riofrio – Lima, Investigador Asociado Principal del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO
- o Virginia Meza - Especialista Legal en Regulación Urbana, Dirección de Planificación Urbana y Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Uruguay

- o Gabriel Gonzáles - Subdirector de Planificación y Patrimonio, Municipio Departamental de Colonia
- o Natalia Brenner - Directora de Consultoría de Territorios Sostenibles, Secretaría de Innovación y Tecnología, Municipio de Canelones

Venezuela

- o Zulma Bolívar Zulma Bolívar - Profesora Investigadora en el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (2006-presente), expresidenta del Instituto de Urbanismo de la Alcaldía Metropolitana de Caracas (2008-18), miembro de la Comisión de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial de la Academia Nacional de Ingeniería y Hábitat (2014-presente)

[Sobre el autor](#)

[Acerca del Instituto Lincoln de Política de Suelos](#)