

Produciendo la ciudad formal: geografías urbanas de la contribución por valorización en El Poblado, Medellín (1951-2014)*

Fecha de recepción: 10 de marzo de 2017 | Fecha de aprobación: 21 de noviembre de 2018 | Fecha de publicación: 30 de julio de 2019

Ángela Milena Alzate-Navarro

Universidad Nacional de Colombia,
Sede Mede-llín, Colombia

ORCID: 0000-0001-5512-9360

amalzatz1@unal.edu.co

Resumen La contribución por valorización fue, al menos durante el ‘régimen urbano desarrollista’ (1947-1989), el principal instrumento para financiar obras públicas en áreas formales de las ciudades colombianas. Así, el objetivo del presente artículo es identificar de qué manera las distintas etapas normativas de esta contribución (siendo la segunda, el régimen urbano neoliberal, 1990-2014) han sido moldeadas por los regímenes urbanos dominantes en Colombia, y describir su instrumentación en la comuna El Poblado en Medellín. A partir de la georreferenciación y la sistematización de series históricas de obras públicas financiadas mediante esta contribución, se evidenciaron los patrones espaciales en cada fase descrita. Se encontró que dicho instrumento ejerció, hasta los años sesenta, un rol de primacía en las finanzas públicas municipales, que luego decayó. No obstante, la valorización incidió de manera directa en dos fases de producción de morfología urbana en el área de estudio, primero, articulando la trama suburbana a la ciudad; y luego, solucionando problemas puntuales derivados de la densificación que ella misma facilitó.

Palabras clave **financiamiento urbano, morfología urbana, urbanización formal**

* Artículo de investigación

Producto del trabajo de investigación "Del urbanismo desarrollista al urbanismo neoliberal: Estado y producción de espacio urbano en Medellín (1947-2014)", en desarrollo de la tesis para optar al título de Doctora en Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Dirigida por Rodrigo Hidalgo Dattwyler, Geógrafo Doctor. Financiada por CONICYT-PCHA/Doctorado Nacional/3870/2016.

Cómo citar este artículo: Alzate-Navarro, Á. M. (2019). Produciendo la ciudad formal: geografías urbanas de la contribución por valorización en El Poblado, Medellín (1951-2014). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 12(24). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu12-24.pcfq>



Producing a Formal City:

Urban Geographies of the Taxation Based on the Real Estate Appreciation in El Poblado, Medellín (1951-2014)

Abstract Taxation based on the real estate appreciation was, at least during the “development-driven urban regime” (1947-1989), the main tool to finance the public works in the formal areas of the Colombian cities. Therefore, this article aims to identify how the different regulatory stages of the tax paying have been modeled by the urban regimes prevailing in Colombia (the second stage is the neoliberal urban regime, 1990-2014). It also describes how the taxation is implemented in the district *El Poblado*, in Medellín. Based on the georeferencing and systematization of historical series of public works financed by these revenues, this paper shows the spatial patterns in each of the described stages. It was found that this tool provided a prime role in the city public finances, up to the 1970s, and then declined. However, the real estate appreciation impacted directly on two stages of the urban morphology production in the area under study. Firstly, by articulating the suburban lattice and the city; secondly, by solving specific problems derived from the densification caused by the former process.

Keywords urban financing, urban morphology, formal urban development

Produzindo a cidade formal:

geografias urbanas da contribuição por valorização em El Poblado, Medellín (1951-2014)

Resumo A contribuição por valorização foi, pelo menos durante o ‘régime urbano desenvolvimentista’ (1947-1989), o principal instrumento para financiar obras públicas em áreas formais das cidades colombianas. Assim, o objetivo do presente artigo é identificar de qual forma as diferentes etapas normativas desta contribuição (sendo a segunda, o regime urbano neoliberal, 1990-2014) foram moldadas pelos regimes urbanos dominantes na Colômbia, e descrever sua instrumentação na comuna El Poblado em Medellín. A partir da georreferenciamento e sistematização de séries históricas de obras públicas financiadas mediante esta contribua o, evidenciaram-se os padrões espaciais em cada fase descrita. Encontrou-se que tal instrumento exerceu, até os anos sessenta, um papel de primazia nas finanças públicas municipais, que então declinou. No entanto, a valorização incidiu de maneira direta nas duas fases de produção de morfologia urbana na área de estudo, primeira, articulando a malha suburbana à cidade; e depois, solucionando problemas pontuais derivados da densificação que ela facilitou.

Palavras chave financiamento urbano, morfologia urbana, urbanização formal

Introducción

Aunque una importante proporción de las ciudades colombianas ha sido producida bajo lógicas informales, en ocasiones dos tercios o más de la superficie contemporánea (Jaramillo, 2009), la investigación urbana en el país no ha abordado con suficiente detalle el estudio de ciertos mecanismos claves para la producción de los espacios formales. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el instrumento de financiamiento de obras públicas de infraestructura urbana, denominado contribución por valorización, que, en Colombia, cuenta con una larga trayectoria normativa y operativa, al menos desde la década del veinte del siglo pasado.

Para efectos del presente trabajo, se entenderá como contribución por valorización a un gravamen especial impuesto por el Estado a los propietarios de inmuebles que se beneficien de obras de infraestructuras específicas. Esta recaudación ha tenido como finalidad financiar total o parcialmente el costo de estas obras, que se supone son causantes de un beneficio general para la comunidad y de un beneficio específico para los propietarios de los inmuebles (Fernández, 1948; Balcázar, 1951; Restrepo, 1974, 1981; Botero y Echeverri, 1984; Cubides y Araújo, 1999; Jaramillo, 2001, 2009; Morales, 2006; Borrero, 2011).

Este instrumento de financiamiento del desarrollo urbano existe en Colombia desde 1921 con la adopción de la Ley 25, que lo creó como un ‘impuesto especial’; sin embargo, existe evidencia legal de una contribución similar desde 1887¹, que, aunque no recibió el nombre de impuesto de valorización, sí tenía una finalidad similar.

Por lo tanto, al ser un instrumento con una trayectoria jurídica que supera un siglo de existencia, puede revelar aristas del desarrollo urbano formal en las metrópolis colombianas, en particular las siguientes: ¿de qué manera los distintos discursos sobre planificación urbana en el país han modificado o mantenido su forma, función y estructura original? ¿De qué manera, tanto los cambios discursivos sobre la planificación, como la contribución por valorización han incidido en la producción de determinados patrones formales de morfología urbana? En consecuencia, el objetivo del presente artículo es indagar sobre las distintas funciones asumidas por la contribución por valorización a partir de su imbricación en los discursos de planificación de la ciudad formal, haciendo énfasis en su impronta socio-espacial en la comuna de El Poblado, en Medellín.

Se podrían plantear dos hipótesis sobre esos interrogantes en este artículo. La primera es que en Colombia se han sucedido dos tipos de discursos sobre planificación que serán denominados como regímenes urbanos, es decir, como un conjunto acotado de prescripciones político-ideológicas y económicas encaminadas a regular las prácticas sociales de la producción de espacio (Peet, 2012); en este caso urbano², el régimen urbano desarrollista (1930-1989) y el neoliberal (1990 en adelante). En el primero, la contribución por valorización fue el principal mecanismo de financiamiento del desarrollo urbano, mientras que en el último ésta ha comenzado a ceder en importancia frente a otros instrumentos –plusvalías, planes parciales, bancos de tierra, etc.

La segunda hipótesis busca comprobarse en el caso de estudio –la comuna El Poblado–, un sector de altos ingresos al suroriente de Medellín producido predominantemente a partir de lógicas formales de urbanización. Durante el régimen urbano desarrollista, la contribución por valorización fue utilizada como un instrumento para articular espacialmente la ciudad formal entendida como un todo, mientras que en el régimen urbano neoliberal ha pasado a ser uno de los tantos mecanismos orientados a fragmentar el tejido urbano. En consecuencia, el propósito del artículo es identificar de qué manera las distintas etapas normativas de la contribución por valorización han sido moldeadas por los regímenes urbanos dominantes en Colombia, y describir cómo su operacionalización en la comuna de El Poblado en la ciudad de Medellín se relaciona con distintos momentos de producción de morfologías urbanas formales.

Metodológicamente, se planteó primero, la construcción de una retrospectiva jurídica del instrumento de la contribución por valorización que es de escala nacional, lo que implicó un análisis normativo que, aunque va desde el presente, se remonta hasta los decretos y leyes más antiguos de la década de 1920. No obstante, identificar su incidencia en Medellín implicó también un análisis de los acuerdos y decretos locales que han interpretado para el contexto el carácter social, la extensión geográfica y la intensidad del uso de la contribución por valorización como instrumento de financiamiento urbano municipal.

Posteriormente, para conocer la expresión espacial que tuvieron estas políticas urbanas en el trazado de El Poblado, se confrontaron tres bases cartográficas oficiales, la primera corresponde al estudio sobre morfología metropolitana desarrollado por la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB), en convenio con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Schnitter y Patiño, 2007),

el cual se encuentra disponible en las bases cartográficas digitales del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Aburrá –conocido por sus siglas Pomca–, (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Cornare, Corantioquia y Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, 2007). La segunda corresponde a la cartografía digital sobre las obras viales financiadas a partir de la contribución por valorización en El Poblado, las cuales fueron consultadas en el Fondo de Valorización de Medellín (Fonval) (2014a, 2014b), y convertidas en una base de datos espaciales que incluye registros desde mediados del siglo XX. Finalmente, la tercera corresponde a la *geodatabase* del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín (Planeación Municipal de Medellín, 2006). Como resultado, se logró comparar la morfología (espacio construido privado) de El Poblado en tres momentos (1970, 1996, 2010) con las obras viales financiadas (espacio público de movilidad) por medio de la contribución por valorización, respectivamente.

Los discursos sobre planificación urbana como regímenes de regulación espacial

Las dos categorías centrales de la teoría de la regulación son la de régimen de acumulación y la de modo de regulación; la primera hace referencia al conjunto de relaciones sociales de producción y tipos de medios de producción, mientras que la segunda se refiere a las relaciones políticas, sociales e ideológicas³ que le dan sustento y coherencia momentánea al primero (Peet y Hardwick, 2009). Lo que los autores franceses no desarrollaron con profundidad en este campo teórico fue la espacialidad de los regímenes de acumulación ni de los modos de regulación; se podría plantear que el capitalismo basa su desarrollo geográficamente desigual a partir de una estructuración heterogénea que implica variaciones espaciales,

tanto de los regímenes de acumulación, como de los modos de regulación. Además, se podría afirmar que uno de los rasgos esenciales de la espacialidad de diversos regímenes de acumulación y modos de regulación es la escala. Aunque los regulacionistas –incluso en geografía humana– se han centrado en la escala del Estado, los regímenes y modos se reescalan a otros niveles, como el regional y el urbano.

Peet (2012) conceptualiza los “regímenes políticos” como mecanismos político-económicos de poder ejercidos por gobiernos e instituciones gubernamentales para direccionar la mudanza económica y social en una formación social capitalista; los cuales corresponden a tres tipos de mecanismos, las instituciones, las ideologías y los discursos. Para Peet, los regímenes se caracterizan porque comprenden una serie de asuntos limitados y definibles, que se constituyen como el marco regulador/intervencionista dominante desarrollado durante un periodo temporal de varias décadas, y “toman coherencia por las interpretaciones político-económicas subyacentes de las causas de un conjunto de problemas socio-económicos relacionados; dichas interpretaciones representan los intereses de una fracción de capital” (2012, p. 234). En el contexto anglosajón, el desarrollo de estos regímenes políticos ha tenido dos formas desde la década del cuarenta del siglo XX, la Democracia Keynesiana (1945-1973) y la Democracia Neoliberal (1980-presente), con un periodo de transición entre 1973 y 1980 (Peet, 2012).

Dicho concepto regulacionista, adaptado más que todo al Estado, puede ser reescalado y reformulado como “régimen urbano”, es decir, un conjunto de mecanismos políticos y económicos ejercidos por múltiples instituciones gubernamentales para direccionar los cambios y continuidades de las prácticas de control, organización, producción y reproducción del espacio urbano, al menos durante dos décadas o más. Dichos regímenes

urbanos, a pesar de ser un elemento activo de los regímenes políticos estatales, pueden desarrollar características propias ajustadas a condiciones más regionales o locales, dada la gran diversidad de formaciones sociales capitalistas.

En América Latina, a pesar de su gran diversidad interna, es posible plantear la existencia de dos regímenes urbanos diferenciados. El régimen urbano desarrollista, que se basó en la promoción estatal de una modernización urbanizadora para difundir el capitalismo a partir de varias estrategias: 1) subsidiar la provisión de capital fijo urbano para las facciones líderes de la Industrialización por Sustitución de Importaciones y abaratar los costes de reproducción de la fuerza de trabajo –la autoconstrucción y la provisión pública de algunos servicios– (Pradilla, 2009); 2) crear un gigantesco mercado de trabajo caracterizado por la persistencia de un ejército de reserva, la ciudad de las masas a la que alude Romero (2001); y 3) estructurar un paisaje urbano acorde con los nuevos gustos de consumo de las élites ciudadanas, lo que implicó una aplicación sectorizada y acotada del urbanismo moderno que propició una marcada segregación socioespacial.

Ese régimen fue desestructurado, algunas veces de manera violenta, a partir de una nueva oleada de imperialismo estadounidense y, por ello, se erigió en su lugar un régimen urbano neoliberal periférico o subordinado que se diferencia del central por no ser una respuesta revanchista o de recuperación de clase, como lo señalan Harvey (2008) o Smith (2012) para el caso anglosajón, sino por ser una estrategia de formación de una nueva clase capitalista anclada en *holdings* contruidos a partir de la rapiña de las antiguas empresas públicas (Hidalgo, Santana y Alvarado, 2016). Por ello, este nuevo régimen urbano neoliberal se ha basado en la mercantilización progresiva de todos los ámbitos de la vida urbana (De-Mattos, 2010) mediante mecanismos como

la planeación estratégica, el urbanismo sostenible y la ideología de la competitividad.

Construyendo y reconstruyendo la contribución por valorización

El instrumento de financiación urbana de la contribución por valorización aplicado en Colombia se constituye en un referente importante en el contexto latinoamericano; sin embargo, no es exclusivo de Colombia. Mecanismos similares cuentan con una larga trayectoria geohistórica, como lo ejemplifican los casos de Roma en el siglo VI, Italia e Inglaterra en la alta edad media, España y Portugal en el siglo XVI, Francia en el siglo XVII, Estados Unidos en el siglo XIX y desde inicios del siglo XX en otros países latinoamericanos, como Argentina (1905), Brasil, México, Perú, Cuba, Venezuela o Chile (Fernández, 1948; Restrepo, 1981; Cubides y Araújo, 1999; Smolka y Furtado, 2001; Cáceres y Sabatini, 2001; Jaramillo, 2001, 2009; Borrero, 2011).

Los casos premodernos reflejan, quizás, el predominio de lógicas de evergetismo local, un factor de relevancia para comprender la producción de morfologías urbanas en esas épocas (Capel, 2013), más que la articulación del gravamen en un régimen urbano específico. Durante la primera mitad del siglo XX, en el contexto latinoamericano surgen esos instrumentos, momento en el cual las ciudades iniciaban procesos de crecimiento y densificación en el marco histórico de la modernidad (González, 2007b).

La contribución por valorización se define desde el derecho liberal⁴ contemporáneo como “el cobro del respectivo costo a los particulares beneficiados por una obra pública, repartido en contribuciones en proporción y sin pasar del mayor valor que con tal motivo reciban las propiedades inmuebles mejoradas con la obra” (Fernández, 1948,

p. 34). Aunque el concepto ha ido tomando diferentes matices en el transcurso de su historia, se mantiene la esencia del cobro como una carga impositiva generada por decisiones del Estado a los propietarios de inmuebles que se beneficien por obras específicas. Actualmente, la naturaleza jurídica colombiana de la contribución por valorización establece que se trata de un gravamen que recae sobre la propiedad inmueble que se beneficie o se ha de beneficiar con la ejecución de obras de interés público; además, establece que el ingreso generado se invertirá en las mismas obras que la generan, incluyendo las obras complementarias (Acuerdo 58, 2008).

Haciendo un repaso por la evolución normativa de la contribución por valorización, antes denominado impuesto, dentro del presente trabajo se han identificado cinco periodos que, más adelante, ayudarán a comprender, tanto su importancia como herramienta en los discursos de planificación urbana que han sido hegemónicos en Colombia, como las implicaciones que tuvo este instrumento de financiamiento del desarrollo urbano en la evolución del trazado urbanístico del sector El Poblado en Medellín.

Los antecedentes jurídicos de la contribución por valorización en Colombia (1887-1921)

El primer antecedente que se registra en el marco jurídico colombiano sobre una contribución similar a lo que hoy conocemos como contribución por valorización, corresponde –como se mencionó en la introducción– al mecanismo establecido en la Ley 23 del 19 de febrero de 1887 (Fernández, 1948), que autorizaba al Gobierno a tomar medidas especiales, tanto de intervención como de financiamiento sobre propiedades inundables. El numeral 4º del artículo 6º de esta ley no sólo estableció la obligación contributiva para los propietarios cuyos inmuebles se beneficiasen de obras de mitigación por inundación, sino que

contribuyó a la formación de otros instrumentos de gestión del suelo en Colombia, como las enajenaciones y las expropiaciones.

Luego, afinando mecanismos similares, se aprobaron la Ley 19 de 1898 y la Ley 6 de 1905 (Fernández, 1948; Restrepo, 1974, 1981); principalmente, para el financiamiento de obras destinadas a la desecación de suelos inundables y su posterior habilitación para el desarrollo urbano. Aunque la emergencia de ese instrumento de financiamiento urbano en ese entonces no hacía parte de un régimen urbano coherentemente estructurado, surgió durante el proceso de modernización del mercado del suelo ocurrido a partir de la desamortización de los bienes eclesiásticos urbanos y periurbanos —emprendida por Tomás Cipriano de Mosquera—, y como el afianzamiento del concepto de propiedad privada en la Constitución de 1886. Esa modernización era la respuesta a las tensiones y antagonismos sociales producidos por el confinamiento residencial de las élites en una trama urbana que había sufrido pocas modificaciones desde la colonia, aunque en términos demográficos la población ya se había multiplicado por cuatro a finales del siglo XIX (Zambrano, 2004).

El surgimiento jurídico del impuesto (1921-1943)⁵

Pese a los antecedentes que se registraron en el periodo anterior, sólo hasta la aprobación de la Ley 25 del 3 de noviembre 1921, la contribución por valorización existe oficialmente en Colombia. Fue aprobada en medio de una crisis económica y política dentro del proceso inicial de configuración del régimen impositivo nacional⁶. El artículo 3º de esta Ley, por la cual se creó el gravamen de valorización, dice:

Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, cons-

trucción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras. (Ley 25, 1921, art. 3)

Esta ley continuó en una línea similar a sus antecesoras en cuanto a las obras a las cuales estaba destinado el gravamen, es decir, al saneamiento y habilitación de tierras. Luego, las leyes que siguieron estaban orientadas a autorizar el cobro a los diferentes entes territoriales: primero se aprobó la Ley 51 de 1926, la cual centralizó el gravamen en el Gobierno Nacional al otorgarle el cobro de éste en todo el territorio nacional; diez años después, mediante la Ley 195 de 1936 se autorizó a Bogotá el cobro de valorización en obras de su jurisdicción. Esta última, además, autorizó al Concejo de la capital dictar las medidas requeridas para “determinar el perímetro urbano de la ciudad y señalar las obligaciones, tanto de los propietarios particulares de inmuebles, como de las empresas urbanizadoras” (Ley 195, 1936).

Después de una fuerte campaña emprendida desde Medellín por varios ciudadanos, liderada por el médico higienista, Antonio Ospina (Fernández, 1948; Restrepo, 1981), se logró la aprobación de la Ley 63 de 1938, la cual autorizaba a todas las capitales departamentales a cobrar el impuesto de valorización. Otro avance importante durante este periodo fue la incorporación de los pavimentos como obra de interés público por medio de la Ley 113 de 1937, la cual podía ser objeto del cobro del gravamen de valorización. Esta disposición jurídica marcó el inicio de uno de los aportes más concretos del impuesto: el financiamiento de obras viales, pues precisamente en éstas y en las obras de saneamiento se encuentra la mayor contribución a la producción de geografías urbanas formales en la historia de la valorización en el país.

Se podría señalar que la contribución por valorización como instrumento de financiamiento urbano antecedió la institucionalización del urbanismo y la planificación urbana moderna en Colombia. Al igual que otros instrumentos de gestión territorial, en el caso de Medellín, la contribución por valorización fue legitimada ideológicamente como una herramienta higienista que buscaba sanear terrenos justificando socialmente una función menos explícita, la de abrir el mapa del mercado del suelo urbano para obtener beneficios de la expansión de la ciudad. No obstante, ese carácter higienista fue reemplazado rápidamente por otro tipo de argumentos de carácter más técnico.

El giro hacia la recuperación de plusvalías⁷ (1943-1966)

Este periodo inició con la adopción de la Ley 1ª de 1943, la cual introdujo cambios sustanciales al impuesto en cuanto a la redistribución de las obligaciones, y autorizó a todos los municipios a cobrar el impuesto por obras ejecutadas por el mismo o por la Nación, los departamentos y las demás entidades públicas. Sin embargo, el cambio más significativo fue el giro hacia la autorización del cobro del mayor valor generado por la obra (plusvalía). Esto marcó un punto de inflexión con la noción clásica de la valorización, pues se dejó a criterio de los municipios cobrar el mayor valor generado sin sometimiento al valor de la obra. Aunque en este periodo la dinámica jurídica nacional estuvo concentrada en su inicio, especialmente con las disposiciones de la Ley 1ª de 1943, luego se alcanzó cierta estabilidad en su aplicación, lo que permitió que se registrara –al menos en el caso de Medellín– el mayor número de obras financiadas a partir del impuesto de la valorización, como se verá más adelante.

La valorización se convirtió en el principal motor financiero de los planes reguladores, en aquella

pieza central que ejemplificó la implantación de un régimen urbano desarrollista. Aunque estos planes parecían a veces diametralmente opuestos, en cuanto al diseño urbano, como lo ejemplifican el organicismo romántico de Karl Brunner y el modernismo de tabula rasa de Le Corbusier (Montoya, 2013), contaban con instrumentos de planificación modernos que proyectaban el desarrollo físico de la ciudad como una totalidad: la zonificación y separación de usos que delimitaba el tipo de segregación residencial deseada (Alfonso, 2012), la construcción de amplias arterias viales que estructuraban la ciudad como una totalidad, y también la definición legal –y muchas veces teórica– de los perímetros urbanos.

La contribución por valorización fue quizás el principal mecanismo de financiación para articular la estructuración de infraestructuras viales y de redes de servicios públicos, muchas veces los únicos vestigios resultantes de ese tipo de planes, porque tanto las zonificaciones como el perímetro urbano eran letra muerta para los grandes propietarios de tierras. El carácter desarrollista de esos planes –que los diferencian de sus homólogos diseñados para otras latitudes– fue el carácter de la urbanización que, en el contexto colombiano, era más un asunto de modernización social (Almandoz, 2013) que un verdadero *take off* capitalista apoyado en un sólido contrato entre capital y trabajo, como el existente en los países desarrollados.

El retorno a la contribución por mejoras (1966-1989)

Este periodo inició con la aprobación del Decreto-Ley 1604 de 1966, el cual retrocedió en el intento de cobrar el mayor valor generado y, nuevamente, limitó el gravamen al costo de la obra más los imprevistos y un 30% de administración. Otro asunto discursivo importante durante este periodo fue el cambio del tipo de tributo que

dejó de ser un impuesto para convertirse en una contribución, el cual pasó a denominarse contribución de valorización; sin embargo, en los períodos anteriores se hacía la distinción con los impuestos ordinarios (Fernández, 1948; Balcázar, 1951), es decir, en el ámbito jurídico siempre tuvo el carácter de contribución.

Durante la década de los ochenta, varios procesos socavaron la importancia de la contribución por valorización: en primer lugar, la descentralización político-administrativa, aunque promovida bajo un discurso progresista, reflejó, al igual que en otros casos latinoamericanos (De-Mattos, 2010), la reducción neoliberal del Estado, y con ello los municipios se vieron obligados a diversificar sus fuentes de financiamiento; en segundo lugar, las tensiones con los propietarios del suelo y las empresas inmobiliarias generadas a raíz del proceso de formulación de la Ley de Reforma Urbana de 1989 –que estipulaba expropiaciones baratas a valor catastral– hicieron que fuese más difícil recurrir a la contribución por valorización. En consecuencia, para el caso de Medellín, ese instrumento pasó de representar el 27,7% de los ingresos tributarios en 1980, a tan sólo un 4,5% en 1990 (Jaramillo, 2001).

Por último, la contribución por valorización ya no era aplicada bajo un régimen urbano desarrollista, puesto que la planificación de carácter gerencialista e indicativa había caído en desuso, junto con la desaparición de la forma de Estado propio de la fase de industrialización por sustitución de importaciones. Los logros de aquella forma de planificación fueron magros y sus vestigios quedaron circunscritos a un tercio de las grandes ciudades colombianas, el área formalmente producida. La política urbana esbozada en la Reforma de 1989 contenía unos rasgos tímidamente neoliberales que serían agudizados con la Ley de Ordenamiento Territorial de 1997.

La incorporación en el sistema de equi-distribución⁸ (1989-2014)

La construcción de un régimen urbano neoliberal fue posible en virtud del cambio constitucional de 1991. Aunque se señala que la presencia de instrumentos progresistas de gestión urbana, como la equi-distribución o incluso la existencia per se de la Ley 388 de 1997, es un síntoma que la planificación urbana en Colombia no tiene tintes neoliberales, lo cierto es que, además de los conceptos de función social y ecológica de la propiedad –poco reglamentado y definido–, el instrumental normativo contenido en esa ley refleja un peso importante del discurso de lo que Harvey (2007) denomina como planificación urbana empresarialista: 1) los municipios como entidades administrativas descentralizadas compiten por recursos para su funcionamiento, 2) se promueven mecanismos de financiamiento (planes parciales) y gestión urbana (curadurías urbanas) que son público-privados, y 3) la espacialidad de los instrumentos de planificación tiende a reducirse a la escala del lugar (macroproyectos urbanísticos, planes parciales, unidades de actuación urbanística a nivel nacional y proyectos urbanos integrales en Medellín), diseñados para agilizar las prácticas de especulación inmobiliarias en los sectores más atractivos de la ciudad.

Se incorporaron así nuevos instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano, incluyendo un instrumento denominado *contribución de desarrollo municipal*, que puede considerarse el eslabón entre la contribución por valorización y la participación en plusvalías, esta última creada posteriormente por la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, la cual complementa los instrumentos de gestión y financiamiento urbano de la Ley 9ª de 1989. En este nuevo contexto normativo, a partir de las décadas de los ochenta y noventa se amplía el debate sobre la recuperación

de plusvalías en Colombia y entra en declive el instrumento de la contribución por valorización (Jaramillo, 2001, 2009).

El Poblado: construyendo con la valorización las fronteras móviles entre el suburbio y la ciudad

La evolución morfológica del sector El Poblado, localizado en el costado suroriental de la ciudad de Medellín, ha reflejado desde comienzos del siglo XX varias secuencias móviles de desarrollo urbanístico articuladas en dos fases: el reemplazo de terrenos rurales por usos suburbanos, y la consolidación de los últimos hasta convertirse en espacios urbanos que incluyen usos comerciales y del sector terciario avanzado, junto con el uso residencial. Lo anterior ha implicado una tensión permanente entre la producción de un trazado irregular y los esfuerzos por articular las tramas de baja densidad a la ciudad.

En parte, esta situación se intentó superar mediante la ejecución de proyectos viales, financiados a partir la contribución por valorización. Estos proyectos han ido conformando la estructura vial principal del sector, tal como lo demuestran la Avenida Regional, Las Vegas y El Poblado; las Transversales Superior e Inferior, la vía Las Palmas, la vía El tesoro, la Loma de Los Balsos; y las calles 10, 10A, 1sur y 5sur o Loma de los González (Alzate, 2018).

Para efectos del presente trabajo se identificaron dos momentos del desarrollo urbano del sector El Poblado, vinculados con el instrumento de financiamiento urbano. Un primer periodo, comprendido entre 1938 y 1977, coincidió con la edad dorada de la contribución por valorización, con la expansión en sentido norte-sur de la frontera entre lo rural, lo suburbano y lo urbano; y el segundo, entre 1977 y 2014, ha coincidido con un declive del instrumento de la valorización, así

como con una mayor extensión suburbana en sentido occidente-oriente y una fragmentación funcional del sector urbano más consolidado.

La edad dorada de la contribución por valorización en Medellín y El Poblado

La fundación del primer asentamiento en el lugar donde se localiza actualmente El Poblado corresponde a 1616, cuando fue fundado San Lorenzo de Aburrá, por Francisco Herrera Campuzano. En 1845 fue denominado San José de El Poblado, y para finales del siglo XIX este asentamiento estaba conformado por un trazado alrededor de la plaza y casas de veraneo. En los inicios del siglo XX ocurrieron dos hechos que favorecieron el proceso de urbanización del sector: el primero de ellos fue la llegada del tranvía hasta la plaza de El Poblado en 1925; y el segundo, los proyectos de vivienda para clase media emprendidos en la década del treinta, que tuvieron una expresión jurídico-técnica en el Plan Habitar y fueron financiados por el Banco Central Hipotecario (BCH), que logró el desarrollo de varios barrios, lo que consolidó el asentamiento alrededor del centro fundacional (Naranjo y Villa, 1997; Municipio de Medellín, 2005; González, 2007a).

Revisando los primeros estatutos del gravamen de valorización en Medellín –en el cual se compilaban sus principales normas y reglamentos nacionales y municipales– se encontró que la ejecución de los proyectos de vivienda para clase media coincidió con la aprobación del Acuerdo 85 de 1938 (Concejo Municipal de Medellín, 1964), como primera norma para reglamentar el gravamen de valorización en Medellín, en la cual se definieron las obras objeto de cobro de éste en la ciudad. El primero de dichos estatutos fue organizado por el abogado Fernando González (1942) por solicitud del Concejo Municipal; el segundo, por el abogado Alberto Fernández (1948); y el tercer estatuto, en 1964, por el Concejo Municipal. Acogiéndose a las disposiciones de la legislación nacional, este

Acuerdo estableció como obras objeto de cobro algunas de saneamiento –como la cuelga del río Medellín y la cobertura de quebradas y arroyos en la ciudad– y otras obras viales y de espacio público, como el mejoramiento o modificación de las avenidas del río Medellín, de carreteras municipales, de calles, plazas, avenidas, paseos y parques, así como de las amenidades de la quebrada Santa Helena. Además, incorporó la construcción del Hotel Nutibara y de edificios para establecimientos oficiales de educación y beneficencia.

No obstante, el Acuerdo 64 de 1940 (Concejo Municipal de Medellín, 1964) retiró del conjunto de obras la construcción del Hotel Nutibara y los establecimientos oficiales de educación y beneficencia, e incorporó obras urbanísticas de mejoramiento y ornato, como pavimentos, alcantarillado, arborización y alumbrado público; además, permitió cobrar el costo de la obra más un 10% como margen de seguridad ante eventuales imprevistos. Este Acuerdo complementó al Acuerdo 39 de 1940 (Concejo Municipal de Medellín, 1964), que anexó la construcción y reparación de andenes, aceras y atrios como obras de interés público para financiar por medio del gravamen de valorización.

En cuanto a los avances institucionales, el Acuerdo 20 de 1939 (Concejo Municipal de Medellín, 1964) creó la primera oficina de valorización de Medellín, que luego pasó a formar parte del Departamento de Obras Públicas. Posteriormente, el Acuerdo 79 de 1941 (Concejo Municipal de Medellín, 1964) amplió el equipo técnico de la oficina de Valorización, incorporando a un director comercial, un asesor jurídico y un ingeniero. En 1945, mediante el Acuerdo 66 (Concejo Municipal de Medellín, 1964) se integraron las Juntas de Valorización y Urbanismo (Concejo Municipal de Medellín, 1948). En parte, esto mostró una intención de unir la planeación de la ciudad con los mecanismos de financiamiento de los proyectos urbanos basados en la centralización de recursos por parte de propietarios de bienes inmuebles.

La aprobación de la Ley 88 de 1947, que estableció la obligación de formular planes reguladores a aquellos municipios con presupuesto anual igual o superior a \$200.000 pesos colombianos, marcó el inicio del periodo de consolidación urbana de El Poblado. En 1948, se contrató el Plan Regulador de Medellín (Contrato Plan Regulador, citado en Restrepo, 1974), su formulación se extendió por una década y sólo hasta 1959, mediante el Acuerdo 92, fue aprobado. Durante este proceso se destacó la activa participación de la Sección Administrativa de Valorización, como se documenta en los desarrollos reglamentarios del Plan Regulador que reposan como anexos del Seminario Nacional de Valorización (Restrepo, 1974), realizado por el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), en colaboración con el Departamento Nacional de Planeación y los Municipios Asociados del Valle de Aburrá (MASA).

Mediante el Acuerdo 2 de 1949 del Concejo Municipal de Medellín (1964) se creó la oficina del Plan Regulador dentro de la Sección Administrativa de Valorización, y facultó a la Junta de Valorización y Urbanismo para aprobar el plan; no obstante, esta estrecha relación administrativa duró poco, ya que el Decreto Nacional 693 de 1951 estableció la obligación de conformar Juntas de Planificación en las ciudades en las cuales se formularan planes reguladores. En respuesta a este decreto, Medellín aprobó el Decreto 636 de 1951 (Concejo Municipal de Medellín, 1964), el cual creó dicha junta y cambió la Junta de Valorización y Urbanismo por la Junta de Valorización, pues las funciones relativas al urbanismo pasaron a ser competencia de la junta recién creada.

Lo anterior implicó una creciente dependencia financiera municipal respecto a ese instrumento. En la tabla 1 se contrastan las cifras del cobro de la valorización en relación con los fondos comunes municipales, y se observa que entre 1943 y 1974 ésta representó un promedio anual de 76%. Los fondos comunes de Medellín contenían los

ingresos corrientes tributarios y no tributarios, y las transferencias y participaciones. Comparando este presupuesto general del Municipio con el presupuesto de valorización entre 1943 y 1987 (ver figura 1), se observó que el segundo fue similar al primero por casi dos décadas, entre 1944 y 1963. A partir de 1964, los fondos comunes presentaron un crecimiento considerable, mientras que la contribución por valorización (ver figura 2) tuvo, tanto periodos de auge superiores al 50% en 1976, 1978, 1981 y 1985, como algunos periodos de retracción más pronunciados en 1957, 1968, 1970, 1971 y 1975. Esto muestra

que, por casi dos décadas, los propietarios de inmuebles que fueron gravados con la contribución por valorización sostuvieron un presupuesto para el desarrollo de obras urbanas de infraestructura similar al presupuesto general que tuvo la Administración, tanto para su funcionamiento, como para la inversión pública. A los propietarios de los inmuebles gravados con este tributo, durante el periodo 1943-1987, se les distribuyó una contribución cercana a \$1.237.145.000 dólares –a precios de 2018– para la ejecución de las obras, con un promedio de \$30.175.000 dólares por año (Alzate, 2018).

Tabla 1. Fondos comunes municipales comparados con los recursos captados por la contribución por valorización en Medellín, 1943-1987

Año	Fondos comunes	Fondos derivados del cobro de la valorización	Porcentaje de los fondos de valorización
1943	\$2.921.750	\$800.000	27%
1944	\$3.583.270	\$1.000.000	28%
1945	\$6.906.514	\$6.850.000	99%
1946	\$7.695.044	\$4.849.800	63%
1947	\$10.064.740	\$7.741.963	77%
1948	\$11.367.264	\$10.380.000	91%
1949	\$10.800.000	\$10.610.000	98%
1950	\$12.709.890	\$9.538.172	75%
1951	\$13.556.995	\$6.641.000	49%
1952	\$19.053.531	\$10.665.000	56%
1953	\$17.572.680	\$16.275.000	93%
1954	\$18.171.620	\$15.554.100	86%
1955	\$18.247.642	\$22.072.178	121%
1956	\$20.050.402	\$19.954.000	100%
1957	\$24.846.163	\$24.910.360	100%
1958	\$27.836.000	\$24.765.000	89%
1959	\$36.185.000	\$28.989.000	80%
1960	\$36.090.000	\$38.340.000	106%
1961	\$42.050.000	\$37.290.000	89%
1962	\$56.048.786	\$50.089.328	89%
1963	\$70.448.767	\$87.710.912	125%
1964	\$86.361.047	\$88.372.000	102%
1965	\$100.854.733	\$88.080.755	87%
1966	\$132.221.573	\$76.735.789	58%
1967	\$143.063.854	\$66.379.847	46%
1968	\$161.524.094	\$73.843.492	46%

Año	Fondos comunes	Fondos derivados del cobro de la valorización	Porcentaje de los fondos de valorización
1969	\$189.652.676	\$131.180.929	69%
1970	\$280.608.840	\$132.983.700	47%
1971	\$299.760.332	\$160.344.600	53%
1972	\$311.671.000	\$164.099.450	53%
1973	\$394.000.191	\$253.113.600	64%
1974	\$406.273.160	\$252.672.563	62%
Promedio	\$92.881.174	\$60.088.517	76%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los anuarios estadísticos municipales (Municipio de Medellín, 1963, 1965, 1968, 1969, 1975, 1976, 1978, 1980, 1981, 1982, 1985, 1986, 1987, 1988), MASA (1971) y Banco de la República (2018)⁹

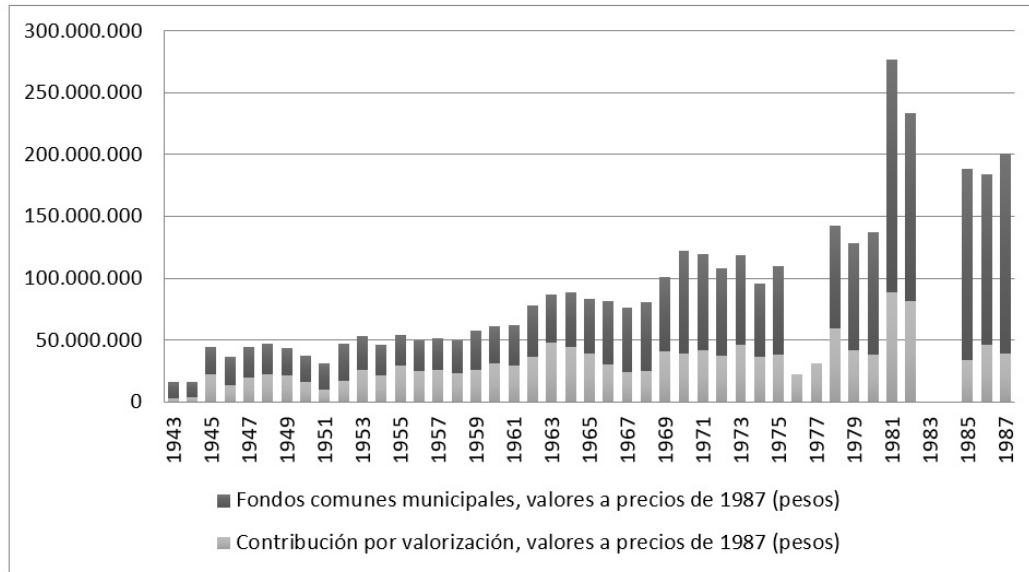


Figura 1. Proporción de los ingresos municipales por valorización en relación con el total

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los anuarios estadísticos municipales (Municipio de Medellín, 1963, 1965, 1968, 1969, 1975, 1976, 1978, 1980, 1981, 1982, 1985, 1986, 1987, 1988), MASA (1971) y Banco de la República (2018)

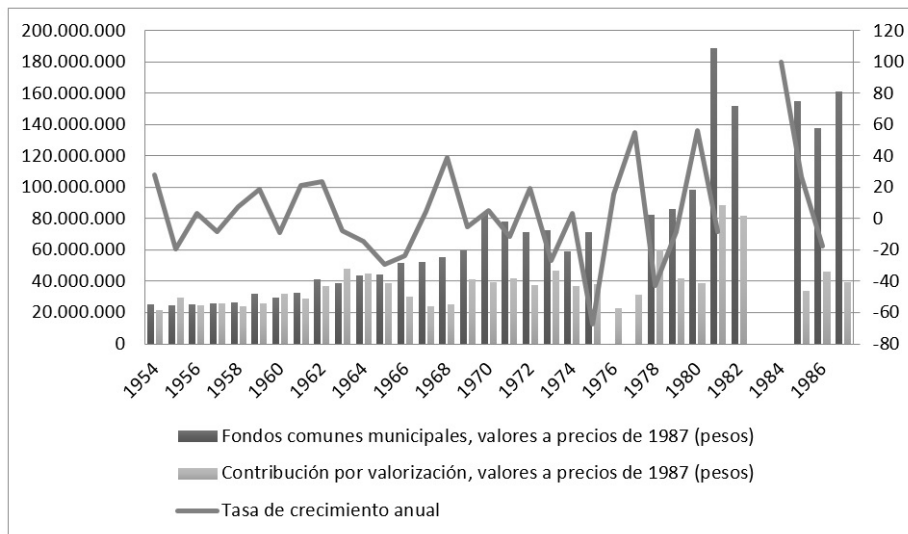


Figura 2. Tasa de crecimiento anual de la contribución por valorización en Medellín entre 1954 y 1987

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los anuarios estadísticos municipales (Municipio de Medellín, 1963, 1965, 1968, 1969, 1975, 1976, 1978, 1980, 1981, 1982, 1985, 1986, 1987, 1988), MASA (1971) y Banco de la República (2018)

Medellín inició un proceso de reglamentación de las disposiciones nacionales de la Ley 1ª de 1943. Por un lado, se formularon acuerdos del Concejo Municipal de Medellín (1948, 1964) destinados a la reglamentación directa de la ley, como el Acuerdo 51 de 1943 (Concejo Municipal de Medellín, 1964) que estableció el Fondo Rotatorio de Valorización, entre otras disposiciones; y el Acuerdo 7 de 1946 (Concejo Municipal de Medellín, 1964), que autorizó el cobro del impuesto teniendo en cuenta el mayor valor generado y no el costo directo de la obra. Por otro lado, se aprobaron otras normas con el objetivo de afinar los términos de participación de los propietarios que estaban obligados a pagar el gravamen, como el Acuerdo 70 de 1946 (Concejo Municipal de Medellín, 1964), que estableció los recursos de reposición ante la Junta de Valorización para aquellos propietarios inconformes con las decisiones tomadas por la Junta en cuanto a las obras que los afectaban.

Las obras financiadas por la valorización en el sector de El Poblado, construidas en su mayoría entre 1951 y 1961 (figura 3), catalizaron ciclos expansivos de la construcción que alteraron la morfología espacial de la zona. Las vías diseñadas en el Plan Regulador que concebían a la ciudad como una totalidad que debía articularse, facilitaron la densificación de las áreas aledañas al parque central entre 1940 y 1950, la urbanización del sector occidental que limita con el río Medellín en 1960 y 1970 (Naranjo y Villa, 1997), así como una suburbanización incipiente de las áreas escarpadas del oriente de la comuna. Se podría señalar que, las vías construidas a partir del cobro de la valorización gestionado por el Municipio de Medellín –mediante la Oficina de Valorización– favorecieron no sólo a los propietarios de bienes raíces y terrenos aledaños, sino, de manera indirecta, a los empresarios de la construcción.

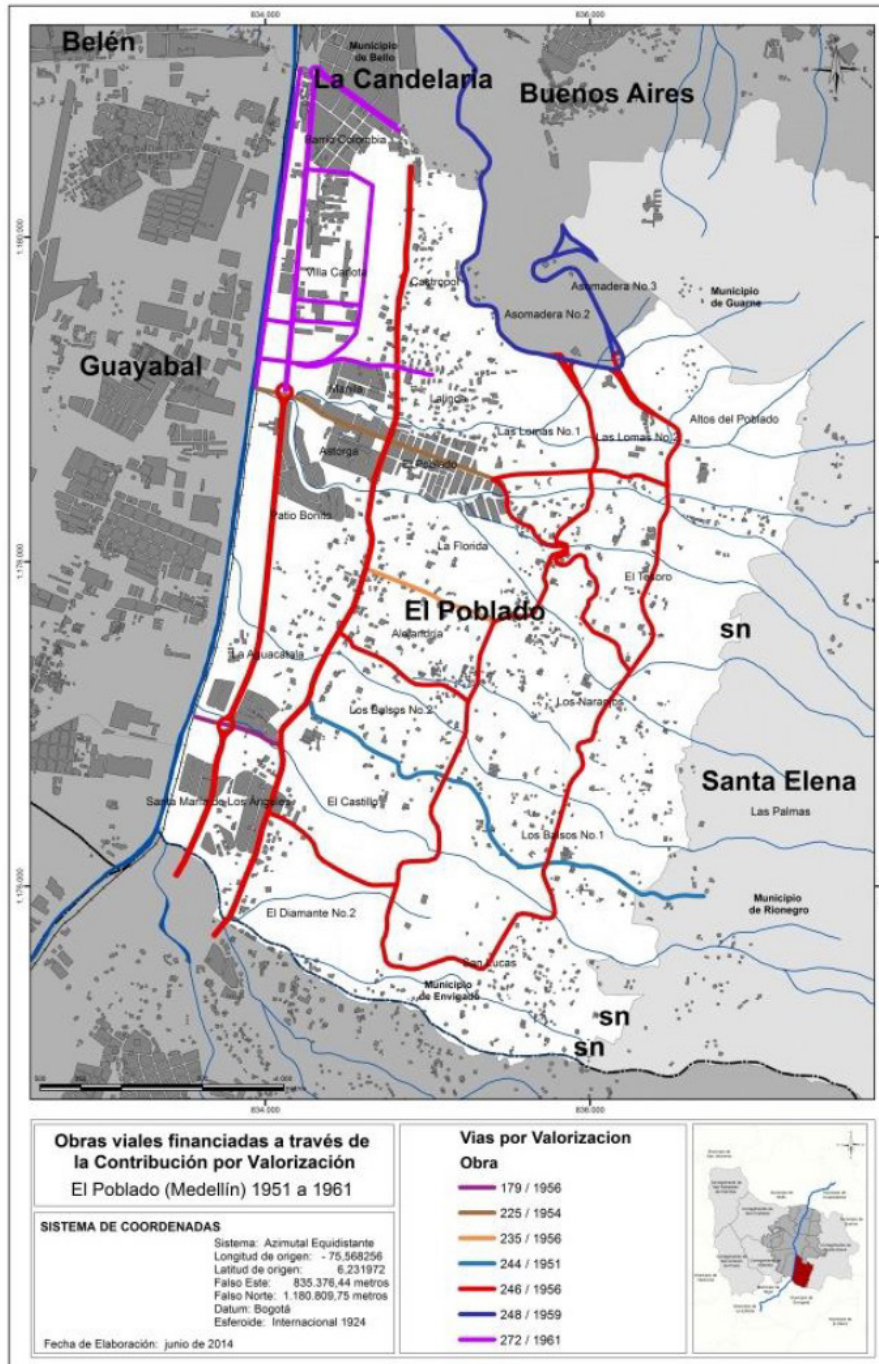


Figura 3. Obras financiadas mediante la contribución por valorización en el sector de El Poblado, entre 1951 y 1961
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Medellín (2006), del Área Metropolitana del Valle de Aburrá et al. (2007) y de Fonval (2014a, 2014b)

El declive de un instrumento desarrollista y las nuevas formas de producir morfologías urbanas

A finales de la década de los setenta, con la aprobación del Decreto Municipal 459 de 1977 que permitió aumentar la densificación por medio de unidades cerradas y la incorporación del uso de servicios (Municipio de Medellín, 2005), comenzó un ciclo de consolidación urbana en El Poblado basado en la construcción privada. Lo anterior implicó una mayor mixtura de usos que ha cambiado paulatinamente las tipologías edificatorias de esa comuna, y ha transformado las destinaciones de áreas importantes, como el centro fundacional y el corredor del río, hacia vocaciones —principalmente, comerciales y de servicios.

Las obras que se ejecutaron por valorización entre las décadas del setenta y del noventa son proporcionalmente menores a las registradas en el periodo anterior. Esta disminución de las obras ejecutadas por medio del mecanismo de la contribución por valorización concuerda con el declive a nivel nacional de este instrumento de financiamiento urbano a partir de los años ochenta (Jaramillo, 2001, 2009). Este momento geohistórico de El Poblado coincidió con los dos últimos periodos jurídico-técnicos de la valorización, identificados al principio de este trabajo, por lo cual entre 1966 y 1989 se registraron dos obras viales, las obras número 350/1979 y 358/1984 (figura 4), que contribuyeron a mejorar la articulación con el centro y occidente de Medellín; mientras que, en el periodo comprendido entre 1989 y 2015 se registró solamente una gran obra, la 607 de 1992, que a diferencia de los anteriores sirvió para conectar al centro de la comuna con el sector suburbano de más reciente desarrollo, ubicado al oriente del área de estudio.

Este último período se ha caracterizado por la intensidad del proceso de configuración del marco jurídico-técnico actual de ordenamiento

territorial colombiano, que ha abierto paso a un amplio abanico de instrumentos de gestión del suelo (Alzate, 2005, 2008, 2010), el cual explicaría el declive de la contribución por valorización. En Medellín, en respuesta a los avances del marco legislativo nacional¹⁰, se aprobó, primero, el Estatuto de Urbanismo, Construcción y Usos del Suelo —Acuerdo 038 de 1990—; y una década después, el primer Plan de Ordenamiento Territorial —Acuerdo 062 de 1999—, así como la revisión y ajuste de este —Acuerdo 046 de 2006—.

Este nuevo marco del ordenamiento territorial local asigna mayores edificabilidades a la comuna El Poblado, lo que favorece un proceso de crecimiento y densificación que se extiende hasta el presente. No obstante, como se dijo anteriormente, el ordenamiento territorial colombiano se concibe bajo el principio de la equi-distribución del desarrollo urbano, es decir, en la medida que se reciben beneficios (mayor edificabilidad o usos más rentables), se deben asumir obligaciones proporcionalmente (cesiones urbanísticas para vías, espacio público y equipamiento, entre otras, según sea el caso). Adicionalmente, se conformó un sistema de gestión del suelo que incorporó más de 20 instrumentos para implementar las políticas de desarrollo urbano, entre estos se dispone de mecanismos destinados a financiar estos desarrollos, por ejemplo, la participación en plusvalías en la Ley 388 de 1997.

Pese al declive de la primacía en el uso de la valorización, éste aún no ha desaparecido. Por el contrario, el último desarrollo jurídico de Medellín en materia de valorización fue el nuevo Estatuto de Valorización —Acuerdo 58 de 2008—, que incorporó conceptos como la capacidad de pago de los propietarios o el imperativo de asumir por parte del Municipios, los gravámenes correspondientes a los estratos socioeconómicos medio-bajos y bajos.

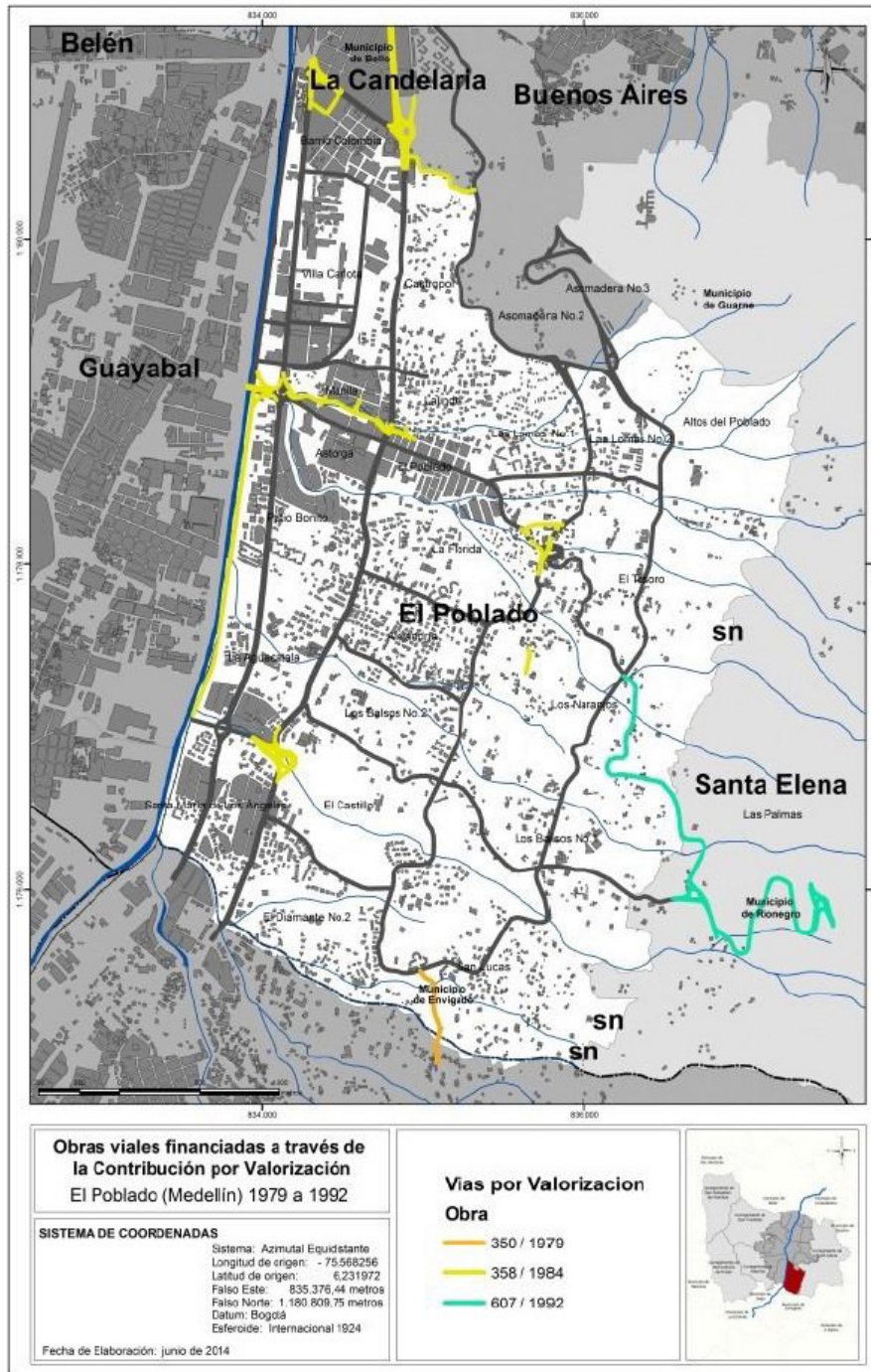


Figura 4. Obras financiadas mediante la contribución por valorización en el sector de El Poblado, entre 1962 y 2008
 Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Medellín (2006), del Área Metropolitana del Valle de Aburrá et al. (2007) y de Fonval (2014a, 2014b)

En el caso de El Poblado, entre los años 2009 y 2010, dicho instrumento ha sido propuesto para financiar más de 20 obras de movilidad, que tienen por objetivo aliviar las deseconomías de aglomeración que ha generado la densificación constructiva de las cuatro últimas décadas, evitando así que se devalúen las propiedades como consecuencia de los problemas que genera la congestión vial. No obstante, los propietarios han protestado porque consideran que estas obras no constituyen un incremento de valor de sus predios.

A pesar de lo anterior, las más de 20 obras, de las cuales la mayoría se han ejecutado en su totalidad, son absolutamente diferentes a las anteriores. Son, por lo general, infraestructuras de conectividad vial que han sido implantadas de manera fragmentaria y que no responden a una planificación urbana gerencialista encargada de proyectar una ciudad de manera holística, sino a una más empresarialista que busca operar en los sectores que generan una mayor rentabilidad para las inversiones inmobiliarias privadas. La contribución por valorización ha mutado, por consiguiente, en un instrumento propio de un régimen urbano neoliberal.

Conclusiones

Queda en evidencia que la primera hipótesis podría confirmarse parcialmente a partir del análisis del decreciente peso histórico de la contribución por valorización en relación con los fondos comunes desde mediados de la década de los ochenta. No obstante, la razón de ello no parece encontrarse a escala local sino en el proceso de nivel nacional de la descentralización iniciada en esa misma década, que coincidió posteriormente con las primeras reformas neoliberales de los noventa (favoreciendo la reducción del Estado nacional mediante el traspaso de responsabilidades a los gobiernos locales). La necesidad de ampliar los

recursos locales ante esas nuevas responsabilidades favoreció la implementación de nuevos mecanismos de financiamiento urbano más orientados a la atracción de recursos privados.

La larga trayectoria de la contribución por valorización revela, además, que dicho instrumento ha sido moldeado no solamente a partir de su imbricación dentro de grandes discursos sobre la planificación urbana, sino a partir de relaciones de poder de carácter local, que precisan de mayor investigación. No obstante, las geografías urbanas producidas a partir de ese mecanismo de financiamiento develan los distintos usos del mismo, ya fuese para integrar y consolidar la trama urbana de lo que hasta mediados del siglo XX era un suburbio de Medellín, o para combatir puntualmente dinámicas de desvalorización de predios privados como consecuencia de la saturación vial. Con ello se confirma plenamente la segunda hipótesis.

Se podría sostener que aunque la contribución por valorización tuvo un uso mucho más intensivo entre las décadas de los cuarenta y sesenta del siglo XX, su rol como mecanismo de financiamiento propio de un urbanismo neoliberal debe ser esclarecido, en particular en relación a las tensiones entre el Fonval, una institución pública dependiente de la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Medellín, que busca evitar una depreciación inmobiliaria en las áreas más congestionadas de El Poblado, y los residentes, para quienes no siempre los pagos redundan en un mayor precio de sus inmuebles —o minusvalía en los términos de Maldonado (2006). Lo que sí resulta evidente es que las obras de valorización más recientes, además de atender ciertos fragmentos azotados por la congestión vial, abren nuevas fronteras para desarrollos suburbanos y para la consolidación o densificación de suburbios recientemente construidos.

Dentro de la evolución jurídico-técnica de la contribución se observan cambios en los hechos

generadores del aumento de valor (obra pública, aumento de edificabilidad, cambio de uso del suelo, etc.), pero no cambia el hecho de que son decisiones del Estado que benefician a la propiedad privada y la captación de rentas del suelo no siempre *in situ*, sino en un área de influencia mucho mayor.

Referencias

- Alfonso, O. (2012). *Bogotá segmentada. Reconstrucción histórico-social de la estructuración residencial de una metrópoli latinoamericana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Almandoz, A. (2013). *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas*. Santiago de Chile: Colección Estudios Urbanos UC.
- Alzate, A. (2005). *Estado del conocimiento de los instrumentos de gestión territorial en Medellín y el valle de Aburrá desde 1970 hasta el 2005* (monografía de especialización). Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.
- Alzate, A. (2008). *Planificación y gestión de áreas suburbanas en entornos metropolitanos: Áreas suburbanas del valle de Aburrá* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.
- Alzate, A. (2010). Instrumentos de gestión inmobiliaria y del suelo en el valle de Aburrá: estado del conocimiento. En H. Quesada (ed.), *Libro seis: Alternativas en la aplicación de instrumentos de gestión del suelo en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá* (pp. 77-101). Medellín, Colombia: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Alzate, A. (2018). *Del urbanismo desarrollista al neoliberal: Estado y producción de espacio urbano en Medellín (1947-2014)* (tesis doctoral). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, Chile.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Cornare, Corantioquia, y Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. (2007). Geodatabase del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Aburrá – POMCA [CD-ROM]. Medellín: Comisión tripartita (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Cornare y Corantioquia/Universidad Nacional de Colombia)
- Balcázar, G. (1951). La ciudad, el urbanismo y la contribución por valorización (tesis de grado no publicada). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Banco de la República de Colombia. (2018). Índice de precios al consumidor (Base de datos IPC). Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/indice-precios-consumidor-ipc>.
- Borrero, O. (2011). Evaluación de la contribución de valorización en Colombia. Recuperado de http://www.lincolninst.edu/pubs/2165_Evaluación-de-la-contribución-de-valorización-en-Colombia-
- Botero, L., y Echeverri, G. (1984). La contribución por valorización, aspectos jurídicos (tesis de grado no publicada). Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- Cáceres, G., y Sabatini, F. (2001). Santiago de Chile: la recuperación de plusvalías puesta en perspectiva histórica. En M. Smolka y F. Furtado (ed.), *Recuperación de plusvalías en América Latina* (pp. 121-148). Santiago de Chile, Chile: Eurelibros – Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Capel, H. (2013). *La morfología de las ciudades. Tomo III: Agentes y actores*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

Concejo Municipal de Medellín. (1948). Estatuto del impuesto de valorización en Medellín. En A. Fernández, *El impuesto de valorización en Colombia* (pp. 319-331). Medellín, Colombia: Tipografía Bedout.

Concejo Municipal de Medellín. (1959, 10 de diciembre). Plan Regulador de Medellín. [Acuerdo 92 de 1959]. Archivo Histórico de Medellín.

Concejo Municipal de Medellín. (1964). Estatuto del impuesto de la contribución de valorización en Medellín. Publicación oficial.

Concejo Municipal de Medellín. (1999, 24 de diciembre). Plan de Ordenamiento Territorial– POT. [Acuerdo 062 de 1999]. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Servicios/Documentos/SITE/Derogados-1999/ACUERDO%2062_POT%20DEROGADO.pdf

Concejo Municipal de Medellín. (2006, 20 de noviembre). Plan de Ordenamiento Territorial– POT. [Acuerdo 046 de 2006]. Recuperado de http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/Acuerdo46_2006.pdf

Concejo Municipal de Medellín. (2008, 30 de diciembre). Estatuto de Valorización de Medellín. [Acuerdo 58 de 2008]. Recuperado de <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Publicaciones/Documentos/Atlas%20de%20Planos%20Protocolizados%20POT/Acuerdo%2058%20de%202008%20de%20Estatuto%20de%20Valorizaci%C3%B3n.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (1921, 3 de noviembre). Impuesto de valorización. [Ley 25

de 1921]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=258>

Congreso de la República de Colombia. (1926, 15 de noviembre). Ley 51 de 1926. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1605157>

Congreso de la República de Colombia. (1936, 27 de noviembre). Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre régimen político y municipal. [Ley 195 de 1936]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=320>

Congreso de la República de Colombia. (1937, 5 de noviembre). Por la cual contribuye la Nación a la construcción de varias obras públicas en algunos Municipios del país. [Ley 113 de 1937]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=295>

Congreso de la República de Colombia. (1938, 30 de abril). Por la cual se hace extensiva a algunos Municipios del país una facultad concedida en la Ley 195 de 1936, y se dictan otras disposiciones de interés municipal. [Ley 63 de 1938]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=271>

Congreso de la República de Colombia. (1943, 15 de febrero). Por la cual se otorgan ciertas facultades a algunos Municipios y se dictan otras disposiciones. [Ley 1ª de 1943]. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1555738>

Congreso de la República de Colombia. (1947, 15 de diciembre). Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones. [Ley 88 de 1947]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8226>

- Congreso de la República de Colombia. (1979, 8 de enero). Ley Orgánica del Desarrollo Urbano. [Ley 61 de 1978]. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1614122>
- Congreso de la República de Colombia. (1989, 11 de enero). Ley de Reforma Urbana. [Ley 9ª de 1989]. Recuperado de <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=1175>
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). Ley de Desarrollo Territorial. [Ley 388 de 1997]. Recuperado de <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=339>
- Cubides, B., y Araújo, F. (1999). La contribución de valorización y el gravamen a la plusvalía de los bienes inmuebles (tesis de grado no publicada). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- De-Mattos, C. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI-MDMQ.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Medellín (DAPM). (2006). *Geodatabase POT. En Planeación Municipal de Medellín* [Banda magnética]. Medellín: DAPM.
- Fernández, A. (1948). El impuesto de valorización en Colombia. Medellín: Tipografía Bedout.
- Fondo de Valorización de Medellín (Fonval). (2014a). Cuadro de obras viales financiadas por contribución por valorización en El Poblado entre 1951 y 1992 [informe inédito]. Medellín: Fonval.
- Fondo de Valorización de Medellín (Fonval). (2014b). *Cartografía [shape] Obras viales financiadas por contribución por valorización en El Poblado entre 1951 y 1992*. Medellín: Fonval.
- González, F. (1942). *Estatuto del Impuesto de Valorización*. Medellín: Concejo Municipal de Medellín.
- González, L. F. (2007a). *Medellín, los orígenes y la transición a la modernidad: crecimiento y modelos urbanos 1775-1932*. Medellín: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- González, L. F. (2007b). Del higienismo al taylorismo: de los modelos a la realidad urbanística de Medellín, Colombia 1870-1932. *Bitácora*, 11(1): 149-159.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2008). *O neoliberalismo. História e Implicações* (2.ª ed.). São Paulo: Editora Loyola.
- Hidalgo, R., Santana, D., y Alvarado, V. (2016). Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa. En R. Hidalgo, D. Santana, V. Alvarado, F. Arenas, A. Salazar, C. Valdebenito y L. Álvarez (comps.), *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina* (pp. 24-66). Santiago de Chile, Chile: PUC-Geolibros.
- Instituto de Valorización (Inval). (1970). Historia de la valorización en Medellín, 1940 – 1970 [informe inédito]. Medellín: Inval.
- Jaramillo, S. (2001). La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías. En M. Smolka y F. Furtado (eds.), *Recuperación de plusvalías en América Latina* (pp. 71-98). Santiago de Chile, Chile: Eurelibros –Pontificia Universidad Católica de Chile.

Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2.ª ed.). Bogotá: Universidad de Los Andes.

Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.

Lozano, L., y Bueno, M. (2007). El impuesto de renta en Colombia: Evolución y distribución de la carga entre los contribuyentes. *Finanzas y Política Económica*, (2), 23-37.

Maldonado, M. M. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Bogotá: Lincoln Institute of land Policy.

Montoya, J. (2013). Planificación, urbanismo y la construcción de la Bogotá moderna. De Brunner a Le Corbusier. En I. Duque (ed.), *Historiografía y planificación urbana en América Latina* (pp. 73-168). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Morales, A. (2006). *Medellín en la memoria de Ricardo Olano*. Medellín: Editorial Instituto Tecnológico Metropolitano.

Municipio de Medellín. (1963). *Anuario Estadístico Municipal de Medellín*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (1965). *Anuario Estadístico Municipal de Medellín*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (1968). *Anuario Estadístico Municipal de Medellín*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (1969). *Anuario Estadístico Municipal de Medellín*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (1975). *Anuario Estadístico Municipal de Medellín*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (1976). *Anuario Estadístico Municipal de Medellín*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (1978). *Anuario Estadístico Municipal de Medellín*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (1980). *Anuario Estadístico Municipal de Medellín*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (1981). *Anuario Estadístico Municipal de Medellín*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (1982). *Anuario Estadístico Municipal de Medellín*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (1985). *Anuario Estadístico Metropolitano*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (1986). *Anuario Estadístico Metropolitano*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (1987). *Anuario Estadístico Metropolitano*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (1988). *Anuario Estadístico Metropolitano*. Medellín: Departamento de Planeación Municipal.

Municipio de Medellín. (2005). *Plan Especial de Ordenamiento Territorial de El Poblado (PEOP)*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

- Municipios Asociados del Valle de Aburrá (MASA). (1971). La Contribución por valorización y finanzas municipales (folleto No. 6). Medellín: Medellín: MASA.
- Naranjo, G., y Villa, M. (1997). Entre luces y sombras. Medellín: Espacio y políticas urbanas. Medellín: Corporación Región.
- Peet, R. (2012). Locura y civilización: capitalismo financiero global y el discurso anti-pobreza. En N. Benach (ed.), *Richard Peet. Geografía contra el neoliberalismo* (pp. 229-255). Barcelona, España: Icaria.
- Peet, R., y Hardwick, E. (2009). *Theories of Development. Contentions, arguments, alternatives* (2.ª ed.). Nueva York: The Guilford Press.
- Planeación Municipal de Medellín. (2006). Geodatabase POT [banda magnética]. Medellín: Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín – POT.
- Pradilla, E. (2009). Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo. En P. Brand (ed.), *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI, globalización, neoliberalismo, planeación* (pp. 287-308). Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (1966, 24 de junio). Por el cual se dictan normas sobre valorización. [Decreto-Ley 1604 de 1966]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31235>
- Restrepo, J. (1974). El impuesto de valorización y la planeación en Medellín (informe inédito del Seminario Nacional de Valorización). Medellín: Oficina de Valorización.
- Restrepo, J. (1981). *Medellín: su origen, progreso y desarrollo*. Medellín: Serigráficas.
- Romero, J. L. (2001). *Latinoamérica: Las ciudades y las ideas* (3.ª ed.). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.
- Schnitter, P., y Patiño, J. (2007). Estudio de la forma y el crecimiento urbano de la región metropolitana. Fase: 1 Mapificación del crecimiento urbano del valle de Aburrá. Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.
- Smith, N. (2012). *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Smolka, M., y Furtado, F. (2001). Recuperación de plusvalías en América Latina. Santiago de Chile: Eurelibros –Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Zambrano, F. (2004). *Historia de Bogotá. Siglo XX*. Bogotá: Villegas Editores.

1 La Ley 23 de 1887, es el primero referente jurídico en Colombia que se puede asimilar a la contribución por valorización, aplicable a propiedades inundables (Fernández, 1948; Instituto de Valorización [Inval], 1970; Restrepo, 1974, 1981; Alcaldía de Bogotá, 2014 – Consulta de la norma en línea de los antecedentes de la Ley 25 de 1921). Seguida por la Ley 19 de 1898 y la Ley 6 de 1905 (Fernández, 1948; Restrepo, 1974, 1981).

2 Cuando se alude al concepto de 'producción de espacio', se indica que la ciudad, tanto en sus formas como en sus representaciones discursivas y simbólicas deriva de relaciones sociales (Lefebvre, 2013).

3 En este punto la deuda de la teoría de la regulación con el concepto gramsciano de hegemonía –como forma de control indirecto mediante la ideología y la cultura– es evidente. De hecho, Gramsci propuso el término "fordismo" (Peet y Hardwick, 2009).

4 Desde la teoría clásica siempre se ha tenido como parte de los principios de la valorización que sólo se grava la tierra (Fernández, 1948; Restrepo, 1981; Smolka y Furtado, 2001). Otro aspecto importante, es el papel del Estado como intermediario y ejecutor de las obras, pues se considera que los particulares no tienen la capacidad para hacerlas atendiendo sólo el bien común (Fernández, 1948).

- 5 Este periodo de consolidación jurídica del impuesto de valorización coincide parcialmente con la primera etapa en la evolución de la estructura tributaria colombiana, identificadas por Lozano y Bueno (2007) entre 1925-1943, donde identifican a los impuestos indirectos como la principal fuente de tributación.
- 6 Al día siguiente de la aprobación de la Ley 25 de 1921, el Presidente de la República Marco Fidel Suárez presentó al Congreso su renuncia; el Presidente dentro de las reformas que promovió para menguar la crisis, aprobó el impuesto a la renta a través de la Ley 56 de 1918 (Lozano y Bueno, 2007) que empezó a operar en 1922.
- 7 Este periodo del giro hacia la recuperación de plusvalías coincide parcialmente con la segunda etapa en la evolución de la estructura tributaria colombiana, identificadas por Lozano y Bueno (2007) entre 1944-1973, donde se observa una participación muy similar de los tributos directos e indirectos en los recaudos totales.
- 8 Este periodo de la *incorporación en el sistema de equi-distribución* y el anterior periodo de *retorno a la contribución por mejoras* coinciden parcialmente con la tercera etapa en la evolución de la estructura tributaria colombiana, identificadas por Lozano y Bueno (2007) entre 1974-2007, cuando los impuestos indirectos ganaron participación, haciendo la estructura tributaria más regresiva.
- 9 1976, 1977, 1983 y 1984 sin información sobre fondos comunes; 1983 y 1984 sin información sobre el gravamen de valorización.
- 10 Principalmente, por la aprobación de la Ley 61 de 1978 –Ley Orgánica de Desarrollo Urbano–, la Ley 9ª de 1989 –Reforma Urbana–, la Ley 388 de 1997 –Desarrollo Territorial–, y las normas reglamentarias de éstas.