

# La Participación en la Plusvalía: cobro imperativo en los municipios, distritos y áreas metropolitanas

## **Autores**

Mg. Blanca Lyda Bogotá Galarza

Mg. John Jairo Restrepo Lizcano

COLECCIÓN **INVESTIGACIÓN**  
Serie Contaduría



**LOS LIBERTADORES**  
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA

## Catalogación en la Publicación Fundación Universitaria Los Libertadores

Bogotá Galarza, Blanca Lyda

La Participación en la Plusvalía: cobro imperativo en los municipios, distritos y áreas metropolitanas / Blanca Lyda Bogotá Galarza, John Jairo Restrepo Lizcano -- Bogotá: Fundación Universitaria Los Libertadores, 2020.

102 páginas: ilustraciones, gráficas; 26 cm (Contaduría)

ISBN 978-958-5478-33-6 (impreso)

ISBN 978-958-5478-34-3 (digital)

1. Planificación tributaria – 2. Impuestos de plusvalía – Administración - 3. Acuerdos fiscales - 4. Política económica – 5. Planes de desarrollo – 6. Desarrollo urbano I. Bogotá Galarza, Blanca Lyda, autor II. Restrepo Lizcano, John Jairo, autor III. Fundación Universitaria Los Libertadores.

**SCDD 336.242 B675p – dc23**

**FULL BIBLIOTECA**

Primera edición: Bogotá, noviembre de 2020

© Blanca Lyda Bogotá Galarza,

John Jairo Restrepo Lizcano

Coautores

© Fundación Universitaria Los Libertadores  
Bogotá, D.C., Colombia.

Cra. 16 No. 63A-68 / Tel.: 254 47 50  
www.ulibertadores.edu.co

*Laura Rodríguez Mejía*

Corrección de estilo

*Juán Manuel Linares Venegas*  
Presidente del Claustro

*Dayro González Vargas*

Diagramación

*Ángela María Merchán Basabe*  
Rectora (e)

*Diego A. Martínez Cárdenas*

Coordinador Editorial

*María Angélica Cortés Montejo*  
Vicerrectora General

Los autores declaran que esta investigación fue financiada por la Fundación Universitaria Los Libertadores en el marco de la Convocatoria de Investigaciones internas de la institución.

Los conceptos emitidos en esta publicación son responsabilidad expresa de sus autores y no comprometen de ninguna forma a la Institución. Se autoriza la reproducción del texto citando autor y fuente, únicamente con fines académicos. En caso distinto, se requiere solicitar autorización por escrito al editor.

# Contenido

<b>PRÓLOGO</b>	7
<b>INTRODUCCIÓN</b>	11
<b>1. La financiación de los municipios</b>	13
<b>2. Concepto de plusvalía</b>	19
<b>3. Poder tributario y reserva de ley de la Participación en la Plusvalía</b>	27
<b>4. La Participación de la Plusvalía y sus elementos sustantivos</b>	37
<b>5. Los procedimientos tributario y sancionatorio aplicables a la Participación en la Plusvalía</b>	53
<b>6. Participación en la Plusvalía de Bogotá D. C.</b>	65
<b>7. Municipios que cobran la Participación en la Plusvalía</b>	73
<b>8. Los profesionales en tributación frente a la Participación en la Plusvalía</b>	83
<b>CONCLUSIONES</b>	95
<b>Referencias</b>	98

# PRÓLOGO

Me ha correspondido el honor de prologar esta obra resultante de un proceso de investigación, sobre la Participación en la Plusvalía, que han adelantado mis colegas, los contadores públicos Blanca Lyda Bogotá Galarza y John Jairo Restrepo Lizcano, con quienes tuve la oportunidad de estudiar la Maestría en Tributación en la Universidad Externado de Colombia y con quienes comparto el gusto por la docencia universitaria en posgrados y maestrías en diferentes universidades en nuestro país, lo que nos brinda la oportunidad de intercambiar ideas y conocer las inquietudes de muchos colegas y profesionales que valoran, aprecian y fomentan el tema tributario en sus dimensiones histórica, normativa y, por supuesto, con el enfoque práctico ya sea al servicio del Estado o como asesores desde el sector privado.

Se trata de una investigación que, por designios del destino, ha resultado muy oportuna para la consideración de los distritos y municipios que deseen fortalecer las finanzas públicas a partir de un tributo que puede ayudar positivamente en la generación de recursos y, de paso, coadyuvar en la superación de las dificultades económicas de sus pobladores por el impacto de la pandemia que, en especial, durante el año 2020, ha afectado la economía no solamente en Colombia, sino a nivel global y de cuyos efectos negativos tardaremos varios años en salir y, por lo cual, los entes territoriales deben afinar su sistema tributario para allegar recursos o para cumplir una buena parte de sus fines, lo que es dable incluso cuando la participación que nos ocupa se percibe en especie, esto es, mediante predios que le aportan al mejoramiento de la calidad de vida de los asociados.

Precisamente la obra se inicia con la descripción sobre la manera como se financian los entes territoriales, evidenciando que solamente los municipios con mayores fortalezas en términos de organización de su administración tributaria y de la idoneidad profesional de sus funcionarios, se han dado a la tarea de adoptar e implementar la Participación en la Plusvalía.

Seguidamente, se brinda la noción de la Plusvalía desde los lejanos días cuando el filósofo alemán Karl Marx publicó, en septiembre de 1867, la primera edición de su obra cumbre denominada “El Capital, crítica de la economía política”, cuya influencia alcanza hasta nuestros días, en la cual se hace una explicación sobre el mayor valor que adquieren los bienes sin la intervención directa de su propietario. Luego, los autores se adentran en el estudio del poder

tributario en las entidades territoriales y el principio de reserva de ley, con el propósito de mostrar el camino para adoptar la Participación en la Plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997.

Los lectores, también encontrarán en la obra los capítulos en los cuales se detallan los elementos sustantivos del tributo (capítulo 4); así como el procedimiento y el régimen sancionatorio aplicable a esta especie de contribución fiscal (capítulo 5).

Por tratarse de una investigación integral, los autores detallan la manera como se materializa la Participación en la Plusvalía en el Distrito Capital de Bogotá (capítulo 6) cuyo análisis se enlaza con los resultados de la investigación en lo referente a los municipios que, en Colombia, han adoptado y recaudan parte de sus recursos fiscales a partir de la Participación en la Plusvalía (capítulo 7).

Respecto al análisis de los municipios que, efectivamente cobran la Participación en la Plusvalía, cabe destacar una de las conclusiones más importantes del trabajo investigativo, la cual se refiere a que solamente 22 de las 32 capitales de departamento (incluido el distrito capital), han adoptado tanto el Plan de Ordenamiento Territorial, como requisito indispensable para adoptar el tributo (como en efecto se ha implementado); sin embargo, como bien lo expresan:

*“solo el 22% de los municipios capitales de departamentos recaudan el tributo y destinan los recursos para la ejecución de proyectos de desarrollo urbanístico de acuerdo con los establecido en la Ley 388 de 1997, entre ellos tenemos a Bogotá, Cali, Cúcuta, Montería, Pereira, Valledupar y Villavicencio. En su orden el que más recauda es Bogotá con \$26.867 millones de pesos, seguido de Santiago de Cali con \$6.089 millones, y Villavicencio con \$1.508 millones.”*

De otro lado, este producto investigativo destaca que, de los municipios distintos al Distrito Capital y a las capitales de departamento, los cuales son casi 1100 en Colombia, prácticamente, solo una veintena de localidades cercanas a Bogotá D.C., han adoptado este tributo.

Los resultados expuestos, por los autores, demuestran que la aplicación de una ley que tiene más de dos décadas de expedida, es apenas incipiente y, por lo tanto, se ha desaprovechado por las causas mencionadas en las conclusiones del trabajo.

Se destaca el capítulo 8 relativo a los **“profesionales en tributación frente a la Participación en la Plusvalía”**, de cuyo análisis pudieran surgir conclusiones

# INTRODUCCIÓN\*

Después de varios intentos por moldear en un texto los resultados de una intensa investigación en colaboración no solo de la Fundación Universitaria Los Libertadores, sino de docentes y estudiantes, funcionarios municipales de la administración tributaria, decanos, jefes de programas de pregrado y posgrado de universidades públicas y privadas queda la reflexión crítica de un fenómeno fiscal que tan solo los municipios privilegiados se dan el lujo de cobrar, mientras que otros tienen que luchar por cobrar impuestos que carecen de reserva de ley solo porque es más fácil su cobro.

En concordancia con las políticas económicas del orden nacional y dado el alcance que tiene la herramienta fiscal: Participación en la Plusvalía, con más de veintiún años de creada, la academia ha visualizado la necesidad de avanzar con su estudio a partir de las ciencias tributarias, en especial al análisis del principio de reserva de ley, al procedimiento para su adopción y cobro; a la gestión tributaria de los sujetos activos, y de la percepción de los expertos en impuestos de cara a establecer las razones que tienen los municipios, distritos y áreas metropolitanas para rechazar su adopción y cobro de dicha contribución.

Esta herramienta fiscal tiene su génesis en el constituyente de 1991 que consideró que la sociedad, en especial las entidades públicas, debían participar de los beneficios y aumentos en las rentas de la tierra originados en la normatividad urbanística y en la disponibilidad de infraestructura; una vez esta consideración llegó a rango constitucional, el artículo 82 estableció un derecho a favor del Estado de la plusvalía que se genere con las acciones y actividades de regulación y desarrollo urbanístico del suelo y del espacio aéreo.

Posteriormente, a través de la Ley 388 de 1997 fue estructurada la parte sustantiva de este tributo con la determinación de los hechos generadores y los elementos que debían tener las entidades para adoptarlo y regularlo en cada territorio, de acuerdo con la autonomía administrativa de cada entidad. Para poder cobrarla, los municipios deben diseñar y aprobar un plan maestro o

---

\* Este libro es el resultado de la investigación iniciada en el 2014, denominada Participación en la plusvalía: ¿un subvalorado instrumento financiero ligado al desarrollo urbanístico de las ciudades? de los investigadores Blanca Lyda Bogotá Galarza y John Jairo Restrepo Lizcano de los grupos de investigación Reflexión Económica, Administrativa y Contable (REAC) de la Fundación Universitaria Los Libertadores y Sinopsis de la Universidad de la Amazonía. También ligada a la cátedra de impuestos territoriales de los posgrados en la Universidad de Manizales y la Universidad de la Amazonía.

Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y adoptar la plusvalía como una fuente de ingresos. Este es un tributo que permite que los entes locales obtengan una parte de los aumentos en el precio de la tierra que pudiera atribuirse, esencialmente, a acciones urbanísticas por cambios de uso autorizados.

Tristemente, la participación en la plusvalía, aunque cuenta con un precedente normativo de más de dos décadas, su cobro no ha sido implementado en la mayoría de los municipios, distritos ni áreas metropolitanas del país, por diferentes circunstancias que no han permitido la aplicación efectiva de la contribución, dejando de ser una fuente de financiación que sufrague equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como el mejoramiento del espacio público y, en general, la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

Este libro es el resultado de una investigación que tiene como finalidad el estudio de la Participación en la Plusvalía desde una perspectiva tributaria, con el ánimo de conocer las razones por las cuales no se recauda esta contribución. Para ello, se seleccionaron los entes territoriales capitales de departamentos y se aplicó instrumento tipo encuesta a la comunidad académica involucrada en el tema tributario, que permitió conocer la percepción acerca de la importancia de este tributo y su cumplimiento en el pago.

Durante el estudio se establecieron los recaudos de las principales ciudades capitales de departamentos de Colombia durante el periodo 2010-2018, que evidenció el bajo recaudo y la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley 388 de 1997 para que la entidad territorial pueda exigir su cobro.

# CAPÍTULO 1

## La financiación de los municipios

En la teoría moderna se afirma que el papel fundamental de los Estados es el de proveer a los ciudadanos de servicios públicos básicos de salud, trabajo, seguridad, justicia y educación. Para su financiamiento se requiere de los recursos económicos que el mismo Estado genera a través del ejercicio de ciertos monopolios —como el de licores y explotación de juegos de suerte y azar—, además de otras fuentes de ingresos como las regalías por la explotación de los recursos naturales del suelo y subsuelo, los cuales se complementan con el recaudo de las contribuciones de cada ciudadano.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1991 se efectuaron cambios dentro de la concepción de la descentralización fiscal en Colombia, se modificaron los modelos administrativos y las participaciones gubernamentales, al tiempo que, asignó el flujo adecuado de recursos para las entidades territoriales. La descentralización otorgó a las entidades territoriales responsabilidades que antes eran solo de la Nación, en este sentido, la descentralización se ha expresado en dos vías diferentes: la primera es la racionalización del gasto público en un proceso de modernización estatal con la posibilidad estatal de tomar decisiones sobre sus ingresos, y la segunda, la apertura democrática.

Ahora bien, los entes territoriales (Sierra, 2001, p. 169) son organizaciones político-administrativas con personería jurídica que ejercen, en su respectiva jurisdicción, el poder otorgado por la Constitución. Aquí se destaca la necesidad de otorgar a los entes territoriales el poder para cumplir determinadas funciones o ejercer ciertas competencias, cuyo modelo en Colombia se conoce como descentralización administrativa y se ha venido impulsando desde hace treinta años.

El artículo 1 de la Constitución Política organiza al Estado colombiano como una república unitaria y descentralizada, que dota de autonomía a los departamentos, municipios y territorios indígenas para que estos se encarguen de sus propios asuntos; es decir, de establecer sus prioridades y necesidades, así como la forma de satisfacerlas. La consecución de recursos es el primero de los intereses para poder gestionar los otros; por tanto, la imposición de tributos

es una de las modalidades con la que los mencionados entes cuentan. Bajo este entendido deben armonizarse los numerales 11 y 12 del artículo 150 de la Constitución con el contenido de los artículos 300 (numeral 4), 313 (numeral 4) y 338 de la misma, ya que estas disposiciones constitucionales son herramientas para materializar la autonomía territorial.

En esta norma superior, se encuentra diseñado el sistema de financiación de las entidades territoriales:

- a) Recursos propios, tributarios y no tributarios
- b) Regulación de las normas presupuestarias
- c) Participación de las entidades territoriales en los ingresos pertenecientes al Estado central
- d) Endeudamiento
- e) Principios bajo los cuales deben desarrollar sus competencias las entidades territoriales (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Las entidades territoriales —departamentos, distritos y municipios— tienen su propio patrimonio y presupuesto, y los recursos que provienen del Sistema General de Participaciones (SGP) que, sumados a sus rentas tributarias, son necesarios para atender los servicios a su cargo; estos son intocables por la Nación, ya que gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior (Constitución Nacional, artículo 362).

Una de las críticas al componente financiero contenido en los artículos 356 a 362 de la Constitución Nacional radica en que su sistema de financiación tiende a apoyarse principalmente en las transferencias intergubernamentales, creando así haciendas territoriales excesivamente dependientes de la hacienda nacional, a excepción de algunos municipios y distritos, desestimulando el esfuerzo fiscal propio (Piza, 2008).

### **La participación en la plusvalía: cobro imperativo en los municipios, distritos y áreas metropolitanas**

De acuerdo con el informe de finanzas públicas del 2017 de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) se presenta los siguientes indicadores: los ingresos totales de los departamentos y municipios capitales tuvieron un crecimiento real del 8,5 % entre 2016 y 2017, alcanzando los \$70.5 billones, 8 % del PIB (Tabla 1).

Para el año 2018 y teniendo en cuenta los ingresos de todos los municipios capitales de departamento, tenemos que los ingresos por transferencias del gobierno nacional representan el 45 % de los ingresos corrientes, mientras que la suma de los ingresos tributarios y no tributarios es del 55 % restante. Tomando

una base menor para su estudio, analizamos las 5 capitales cuyos ingresos superan el billón de pesos: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena, y observamos que la participación de las transferencias del gobierno nacional representa el 35 % de los ingresos corrientes, mientras que la suma de los ingresos tributarios y no tributarios es del 65 %.

Ahora bien, un análisis de 10 municipios capitales que tienen ingresos superiores a 500 mil millones y un billón de pesos, entre ellos y en orden de importancia: Cúcuta, Bucaramanga, Santa Marta, Pereira, Montería, Villavicencio, Valledupar, Ibagué, Pasto y Neiva, muestra que la tendencia cambia, a pesar de encontrarse en la media por su nivel de ingresos, se observa la dependencia de estos municipios capitales de los ingresos por transferencias, que llegan al 68 % de participación en los ingresos corrientes.

Por último, en los 16 municipios restantes, que al ser capitales de departamentos sus ingresos están por debajo de 500 mil millones: Sincelejo, Manizales, Popayán, Armenia, Riohacha, Florencia, Tunja, Quibdó, Yopal, Arauca, Leticia, Mocoa, Guaviare, Inírida, Mitú y Puerto Carreño, se observa una gran dependencia de las transferencias que haga el gobierno central, que es un 71 % de los ingresos corrientes.

**Tabla 1.** Ingresos de los departamentos y municipios capitales diferentes al SGR

Millones de pesos Constantes de 2017					
CONCEPTO	2016	2017	Crecimiento Real 2017 / 2016	% del Total 2016	% del Total 2017
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>51.239.365</b>	<b>53.544.991</b>	<b>4,5%</b>	<b>78,9%</b>	<b>76,0%</b>
Tributarios	21.885.082	22.185.067	1,4%	33,7%	31,5%
No Tributarios	3.577.231	4.074.949	13,9%	5,5%	5,8%
Ingresos por Transferencias	25.777.052	27.284.975	5,8%	39,7%	38,7%
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>6.367.917</b>	<b>7.799.665</b>	<b>22,5%</b>	<b>9,8%</b>	<b>11,1%</b>
Cofinanciación	823.675	861.592	4,6%	1,3%	1,2%
Regalías y Compensaciones sistema anterior al SGR	217.717	268.435	23,3%	0,3%	0,4%
Rendimientos Financieros	1.168.172	1.195.423	2,3%	1,8%	1,7%
Excedentes Financieros	1.331.416	2.358.997	77,2%	2,0%	3,3%
Desahorro FONPET	2.226.559	2.115.131	-5,0%	3,4%	3,0%
Otros recursos de capital (donaciones, aprovechamientos y otros)	600.378	1.000.087	66,6%	0,9%	1,4%
<b>Recursos del Credito</b>	<b>762.696</b>	<b>1.274.501</b>	<b>67,1%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,8%</b>
Recursos del Balance	6.580.945	7.852.778	19,3%	10,1%	11,1%
Venta de Activos y reduccion de Capital	6.791	14.768	117,5%	0,0%	0,0%
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>64.957.714</b>	<b>70.486.703</b>	<b>8,5%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Los ingresos de recaudo propio crecieron por encima de la inflación causada en 2017 y se mantuvieron como proporción del PIB (2,9 %).

Los ingresos tributarios aumentaron 1,4 % en términos reales (Tabla 2), ritmo inferior que el registrado en años anteriores. Los tributos departamentales tuvieron disminución debido principalmente al cambio en la clasificación de los recursos obtenidos por el impuesto al consumo de licores, en favor de la participación en el ejercicio del monopolio correspondiente, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1816 de 2016 (Reforma a los Licores).

Los impuestos más dinámicos fueron los de cigarrillos, vehículos automotores y el predial; mientras tanto, los retrocesos se registraron en sobretasa a la gasolina, otros ingresos tributarios, licores, estampillas, cerveza y registro (Tabla 2).

**Tabla 2.** Ingresos de recaudo propio

Millones de pesos Constantes de 2017

CONCEPTO	2016	2017	Crecimiento Real 2017 / 2016	% del Total 2016	% del Total 2017
<b>TRIBUTARIOS</b>	<b>21.885.082</b>	<b>22.185.067</b>	<b>1,4%</b>	<b>86,0%</b>	<b>84,5%</b>
Impuesto de Industria y Comercio	5.760.593	5.803.583	0,7%	22,6%	22,1%
Impuesto Predial Unificado	4.637.897	4.914.351	6,0%	18,2%	18,7%
Impuesto al Consumo	4.427.884	4.529.838	2,3%	17,4%	17,2%
Cerveza	2.580.191	2.499.360	-3,1%	10,1%	9,5%
Licores	1.267.054	1.180.525	-6,8%	5,0%	4,5%
Cigarrillos y tabaco	580.639	849.953	46,4%	2,3%	3,2%
Estampillasa	1.481.720	1.404.080	-5,2%	5,8%	5,3%
Vehículos Automotores	1.200.135	1.370.613	14,2%	4,7%	5,2%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	1.400.237	1.302.131	-7,0%	5,5%	5,0%
Registro y Anotación	1.091.581	1.069.216	-2,0%	4,3%	4,1%
Otros Ingresos Tributarios	1.885.035	1.791.255	-5,0%	7,4%	6,8%
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	<b>3.577.231</b>	<b>4.074.949</b>	<b>13,9%</b>	<b>14,0%</b>	<b>15,5%</b>
Tasas, Derechos, Multas y sanciones	2.141.879	3.042.793	42,1%	8,4%	11,6%
Otros no Tributarios	1.435.352	1.032.156	-28,1%	5,6%	3,9%
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>25.462.313</b>	<b>26.260.016</b>	<b>3,1%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Continuando con el análisis de los ingresos tributarios de los municipios capitales de departamento, y teniendo en cuenta el primer grupo (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena), se resalta que entre el Impuesto de Industria y Comercio y el Impuesto Predial Unificado ambos representan el 74 % de los ingresos tributarios, y de este, el Impuesto De Industria Y Comercio

representa el 54 % y el Predial, el 46 %. Para el segundo grupo de ciudades capitales que tienen ingresos superiores a 500 mil millones y el billón de pesos, estos impuestos representan el 65 % de los ingresos tributarios, y el impuesto más importante es el Predial con un 53 %, aquí se invierte la tendencia frente al primer grupo de municipios donde el Impuesto de Industria y Comercio es el más importante.

En el tercer grupo de municipios que son el 51 % de las capitales de Colombia, que reciben menos de 500 mil millones de pesos al año, estos reciben entre los impuestos de Industria y Comercio y Predial el 60 % de los ingresos tributarios. El predial sigue siendo el impuesto más representativo con el 56 %.

Por su parte, la inversión sin SGR (Tabla 3) presenta un dinamismo en la formación bruta de capital, influenciada por el ciclo político presupuestal. Los sectores más beneficiados fueron vías y educación, mientras que, en materia de inversión social, los de educación y otros sectores experimentan los mayores aumentos.

Como se puede apreciar en el análisis del capítulo 7 de este libro, solo siete municipios capitales de departamento recaudan la contribución Participación en la Plusvalía. De la misma forma, veinte municipios aledaños a la capital de la República, que pertenecen al departamento de Cundinamarca, cobran la contribución, y tres municipios en el resto del país, que se aventuraron a su cobro, lograron un ingreso significativo que mejora su situación fiscal y por ende tendrán recursos para atender y garantizar los derechos de sus ciudadanos y para que la sociedad funcione organizadamente.

Dentro del primer paquete de municipios capitales y distritos analizados, tenemos que en el año 2018 se recaudó la suma de \$36.144 millones de pesos, mientras que en los municipios aledaños a Bogotá se recaudaron \$16.575 millones, y en solo tres municipios diferentes a ciudades capitales y a ciudades aledañas a Bogotá se recaudaron \$2.636 millones. El municipio que mejor provecho tuvo al recaudar la contribución por plusvalía fue Villavicencio: 0,24 % de los ingresos corrientes para el año 2018; le sigue Bogotá D.C con el 0,22 % de los ingresos corrientes; Santiago de Cali con el 0,20 %, Pereira con el 0,10 %; Montería con 0,09 %, Valledupar con 0,03 %, y en el último lugar Cúcuta con el 0,003 %.

Si tomamos el gran total recaudado solo en el año 2018 por estos treinta municipios analizados (\$55.355 millones), tenemos que su participación en el total de ingresos tributarios y no tributarios para el mismo año en los municipios del país es del 0,2 %, mientras que si lo comparamos con el total de ingresos corrientes es del 0,1 %.

Sin embargo, el porcentaje de inversión en vías es bajo (9 %) frente al total de inversiones; sería importante aprovechar la aplicación del tributo Participación en Plusvalía para financiar obras urbanísticas. Finalmente, no se evidencia un

recaudo positivo de la Participación en la Plusvalía, creada a partir de la Ley 388 de 1997, cuyos fines son eminentemente urbanísticos y que fortalecerían las entidades territoriales.

**Tabla 3.** Inversión sin SGR

Millones de pesos Constantes de 2017

CONCEPTO	2016	2017	Crecimiento Real 2017 / 2016	% del Total 2016	% del Total 2017
<b>Inversión Social</b>	<b>29.670.030</b>	<b>31.437.917</b>	<b>6%</b>	<b>66%</b>	<b>60%</b>
Educación	19.427.904	20.574.175	6%	43%	40%
Salud	9.289.689	8.920.449	-4%	21%	17%
Agua potable y saneamiento básico	494.889	551.760	11%	1%	1%
Vivienda	128.946	79.400	-38%	0%	0%
Otros sectores	328.602	1.312.133	299%	1%	3%
<b>Formación Bruta de Capital</b>	<b>14.851.668</b>	<b>19.498.802</b>	<b>31%</b>	<b>33%</b>	<b>38%</b>
Educación	1.127.855	1.361.538	21%	2%	3%
Salud	240.411	290.737	21%	1%	1%
Agua potable y saneamiento básico	888.055	1.099.698	24%	2%	2%
Vivienda	353.631	447.264	26%	1%	1%
Vías	3.944.940	4.667.209	18%	9%	9%
Otros sectores	8.296.776	11.632.356	40%	18%	22%
<b>Deficit fiscal de vigencias anteriores</b>	<b>739.959</b>	<b>1.055.434</b>	<b>43%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>
<b>INVERSION TOTAL</b>	<b>45.261.657</b>	<b>51.992.153</b>	<b>15%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** DAF con datos de Secretarías de Hacienda