

encl
A
Birk

**"LOS MECANISMO DE RECUPERACION DEL INCREMENTO DEL PRECIO
DEL SUELO EN COLOMBIA"**

Eyber Muriel Cardona

***“Los mecanismo de recuperación del incremento del precio del suelo en
Colombia”***

Monografía presentada en el XIII Curso de Especialización del Programa de Post Graduación en Planeación y Uso del Suelo Urbano de la Universidad Federal de Río de Janeiro – UFRJ, como parte de los requisitos necesarios para la obtención del grado de Especialista en Planeación y Uso del Suelo Urbano.

**Orientador: Prof. Dr. Pedro Abramo
Doctor en Economía de la École
des Hautes Etudes en Sciences
Sociales, Paris, Francia**

**Río de Janeiro
2004**

**“LOS MECANISMO DE RECUPERACION DEL INCREMENTO
DEL PRECIO DEL SUELO EN COLOMBIA”**

INTRODUCCIÓN.....	4
1. LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN. HISTORICAMENTE SUSTENTABLE.....	7
1.1 Antecedentes.....	7
1.2 Proceso de consolidación y limitaciones.....	8
1.3 La revitalización del sistema en Bogotá como mecanismo de captación.....	11
2 LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS. UN NUEVO MODELO DE CAPTACIÓN.....	14
2.1 Un nuevo instrumento complementario.....	14
2.2 Trabas en la implementación del mecanismo.....	16
3 LEY 388 DE 1997. LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL.....	19
3.1 Hechos Generadores.....	19
3.2 Área objeto de participación.....	22
3.3 Monto de la participación.....	22
3.4 Procedimiento de cálculo.....	23
3.5 Exigibilidad y cobro de la participación.....	24
CONCLUSIONES.....	28
BIBLIOGRAFIA.....	30

INTRODUCCIÓN

En las ciudades de América Latina, el crecimiento físico es excepcionalmente acelerado debido a la presión ejercida por el crecimiento demográfico, generado por el éxodo rural a las ciudades, una de las mayores consecuencias desatada por este fenómeno ha sido el injusto modelo de desarrollo urbano que ha generado inequidad y desigualdad en el derecho a hacer uso de la ciudad y específicamente en el acceso a tierra urbana.

El modelo de desarrollo urbano en Colombia y específicamente de Bogotá se constituyó desde sus inicios en un modelo injusto, debido a la falta de planificación y sobre todo al poco interés del Estado por desarrollar políticas de planificación urbana nacional y regional, este hecho hizo que quienes mas se beneficiaran fueran los propietarios de tierras, ya que no existía una comprometida intervención pública y por supuesto las intervenciones privadas se presentaban absolutamente libres de cualquier control, transfiriendo permanentemente riqueza a los propietarios de tierras. Este hecho reflejó el poco compromiso del Estado y la falta de un proyecto social que lo sustentara. Otro hecho que agravó la situación de la ciudad fue el de no atribuir derechos y obligaciones a nivel urbano al uso del suelo, generando el gran fenómeno de especulación, el cual no presupone obligaciones para con la ciudad. El no control sobre el uso del suelo por parte del Estado marcó, en gran parte, los inicios de la desigualdad y las contradicciones entre quienes poseían los medios para comprar terrenos e inmuebles y quienes quedaron a merced de los urbanizadores piratas, en busca de un espacio en la gran urbe. Este modelo salido de control del sector público, limitó sus actuaciones, que se hacían cada vez mas sectoriales y liberaban las formas de intervención privada de acuerdo a la fuerza del mercado formal e informal.

Así existen zonas de la ciudad que van cobrando mayor valor a medida que el desarrollo urbano se va consolidando, los terrenos, todos, van adquiriendo una

dimensión diferente dentro de la dinámica urbana de la ciudad, estos nuevos precios, van siendo moderados por diferentes aspectos entre ellos la lógica del mercado de tierras, que en muchos casos va acompañada del fenómeno de especulación del precio de los terrenos y de los inmuebles. Uno de los fenómenos que generan esta temprana especulación sobre los terrenos son las acciones urbanísticas derivadas de un cambio en la norma, gracias a esto, un número importante de propietarios de los terrenos de la ciudad ven crecer su patrimonio de una manera considerable y para el cual no han realizado ningún aporte ni monetario ni social. Es a partir de esta anomalía en la dinámica de los precios adquiridos por los terrenos que se busca aplicar instrumentos que permitan recuperar por parte del Estado, parte de estos beneficios para los cuales las intervenciones estatales han sido las generadoras directas. Este contraste entre enormes costos sociales y gigantescos beneficios privados es quizás uno de los casos mas extremos de inequidad y el mecanismo del mercado del suelo, librado a su acción espontánea, concentra el grueso de estos beneficios en provecho de unos pocos.

Colombia juega un papel importante en la tradición de empleo de mecanismos de recuperación de este tipo de incrementos del precio del suelo y el trabajo que aquí se desarrolla, busca poner en evidencia los dos mecanismos que confirman esta trayectoria que en medio de dificultades económicas, políticas y sociales ha logrado salir a flote y permanecer vigente como mecanismo de recuperación de los incrementos del precio del suelo y por otro provocar e inducir al lector a indagar sobre las trabas en el devenir histórico de estos instrumentos y las posibilidades de aplicabilidad de este en el resto de países que vean en este mecanismo la posibilidad de aminorar las dificultades financieras de sus regiones.

Así la primera parte de este documento presenta la "Contribución a la Valorización" como el mecanismo mas antiguo en materia de recaudos de incremento en el precio del suelo, que desde 1921, ha logrado, con un sin número de limitaciones permanecer y hacer parte de una política por medio de la cual nuestras regiones han logrado un nivel de desarrollo urbano considerable. En la segunda parte entra la "Participación en Plusvalías" como

un mecanismo complementario y no sustituto del anterior, con el objetivo de cubrir aquellos aspectos del nuevo orden urbano en los que el anterior mecanismo no lograba intervenir; y finalmente la tercera parte del documento presenta la Ley 388 de 1997 que reglamenta el uso y la aplicación de este último instrumento con sus respectiva reglamentación y los parámetros para su aplicación.

La segunda Ley es la Ley 195 de 1936 entrega esta facultad al Concejo Municipal de Bogotá y luego con la Ley 63 de 1938 se entrega esta responsabilidad a las capitales de los departamentos, lo que delega toda la responsabilidad y manejo de esta práctica a cada municipio independientemente.

La Ley 1 de 1943 tiene como fin ampliar los alcances de esta ley e introduce reformas en su aplicación, tales como: autorizar a los municipios a cobrar este impuesto aun si la entidad generadora de esta práctica no es una entidad oficial. Por otro lado las obras que podían ser financiadas a través de este procedimiento no eran solamente las rotuladas como de interés público local, sino todas aquellas que fueran de servicio público en general, lo que amplio considerablemente su ámbito de aplicación y aprovechamiento. Otro aspecto a favor que regiría en sus siguientes años esta práctica fue el haber logrado separar el monto que se cobraría del costo total de la obra y si por la valorización de la que sería objeto gracias a las obras de afectación.

Finalmente las leyes que generaron cambios en la práctica de este mecanismo fue la Ley 48 de 1968, que presenta las siguientes modificaciones: El uso de este mecanismo de captación se generalizó a todas las entidades territoriales que generen obras de interés público y que cause beneficio a la propiedad, sin embargo es esta misma ley la que fija nuevamente que el monto a cobrar por valorización estaría ligado al costo de la inversión pública.

1.2 Proceso de consolidación y limitaciones

Existen varios aspectos y argumentos que hacen que la contribución a la valorización se haya convertido en un mecanismo legítimo y aceptable socialmente, lo que le ha conferido un lugar en la legislación aceptada en consenso con la sociedad, las entidades estatales y el gobierno, sin embargo esto se debe en principio a la noción que de esta práctica se tiene y que en general desde sus inicios ha venido funcionando bajo esta definición, son

varios aspectos en su definición primaria los que le han conferido la legitimidad de la que hoy goza: ²

- 3.1 El hecho de que el monto de las inversiones públicas reaparezca como incremento en el precio de los terrenos.
- 3.2 La equidad presente al momento en que el Estado recupera la inversión por parte de aquellos propietarios que se ven beneficiados con el aumento del precio de sus terrenos o inmuebles.
- 3.3 Se consolida como un mecanismo eficaz por medio del cual los ciudadanos pueden obtener obras para las cuales el Estado no cuenta con los medios suficientes para financiarla.
- 3.4 Lo diferencia de un impuesto el hecho de ser tangible al contribuyente, el cual ve retribuido su aporte, lo que no sucede con otro tipo de impuestos.
- 3.5 Aparentemente (y este sería un punto que pongo en discusión) esta práctica se presenta como menos inclinada hacia un grupo específico de propietarios que se ven privilegiados con la operación de este mecanismo.

La aplicación de este mecanismo de captación de valorización, tuvo su momento más productivo y de mayor utilización en la década del 60 e inicios de los 70 "etapa de oro", sin embargo a partir de esta época su auge decreció y en la ciudad en la que más se ha sentido su reducción por más de 30 años ha sido Bogotá, como es de esperarse gran parte de las obras de infraestructura presentes en la capital del país fueron financiadas mediante esta práctica, específicamente entre 1964 y 1968, época en la que se emprendió la construcción de gran parte de la infraestructura que soporta hoy a Bogotá. Pese a los esfuerzos que se han hecho para reanimar su participación y aplicación, hasta hoy no se han alcanzado las cifras que representaban los recaudos de ese entonces (49.246.00 millones de pesos entre 1964 y 1968).

² Jaramillo, Samuel. "La Experiencia Colombiana en la Recuperación estatal de los incrementos del precio del Suelo" en "Recuperación de Plusvalías en América Latina"

Por otro lado destaquemos las principales causas de esta caída en la aplicación de este mecanismo de "contribución de valorización":

Por un lado la resistencia política, y esto está dado principalmente por la dificultad de determinar el verdadero impacto de las inversiones en los terrenos, lo cual en términos económicos no tiene una correlación lógica a la inversión realizada en una obra y el valor que los terrenos adquieren gracias a esta posteriormente, tengan una relación directa y sean commensurables entre si. Es decir no puede existir una relación cuantitativa directa entre la inversión y el incremento en el precio de los terrenos afectados. Si bien es cierto que una obra pública afecta los precios de los terrenos aledaños a este, también es cierto que no lo hace de manera equitativa a todos los predios y en la misma magnitud de la inversión, los precios de estos terrenos tiene modificaciones pero no directamente por este tipo de obras sino por la manera en que estos entran a jugar una nueva dinámica dentro del conjunto urbano de la ciudad gracias a esta afectación, lo que hace que las rentas que soporten estos terrenos se modifiquen y pueden ser modificaciones positivas o negativas.

Gracias a esta dificultad de determinar la real incidencia de este tipo de intervenciones en los precios de los terrenos, se implementó un mecanismo de calcular el monto que debía pagar cada propietario de terreno afectado, con algunas imprecisiones, esta práctica consiste en que a medida que el terreno afectado va siendo mas distante de la obra realizada, el monto a pagar por el propietario va disminuyendo, lo que refleja una gran imprecisión en esto si se tiene en cuenta que no es solamente la distancia la que define la mayor o menor afectación de la inversión realizada. Esto trajo gran descontento entre la comunidad ya que en algunos casos se consideraba injusto el monto a pagar por parte de quienes se veían menos favorecidos que otros por las obras desarrolladas.

Con el ánimo de reducir estas inconformidades y no poner en riesgo la legitimidad de este mecanismo de recaudo, las autoridades desarrollaron dos líneas de acción que hacen referencia a la resistencia política a esta práctica: por un lado se restringe el monto de los cobros, asumiendo un cobro por

debajo de lo estimado, generando menos protesta, pero limitando el recaudo, y por otro lado se estableció un mecanismo de participación por parte de los propietarios en el proceso de aplicación y cálculo de la contribución por valorización, sin embargo esto resultó poco preciso a la hora de realizar el cálculo real del impacto y además demasiado dispendioso, demorado y costoso. A estas dos razones se le suman otras de tipo técnico, como el desequilibrio financiero generado a las entidades encargadas de realizar las obras debido a la demora en recuperar los recaudos, lo cual hace imprevisibles los costos de las obras.

Por otro lado la práctica de este instrumento ha generado y aumentado de manera considerable la segregación socio-espacial, ya que las autoridades municipales prefieren desarrollar obras en las zonas en las cuales el recaudo sea mas seguro, es decir que la capacidad de pago de los afectados sea considerable, generando el beneficio para unos pocos y el descuido de las clases menos favorecidas en el desarrollo de su hábitat.³

Otra consecuencia generada por la práctica o cobro de la Contribución a la Valorización, es el desplazamiento de algunos grupos que no están en capacidad de asumir el pago otorgado a sus terrenos o inmuebles. —de esta manera este mecanismo ha sido usado en varias ocasiones para remover grupos populares, con el ánimo de utilizar estas áreas para usos mas productivos y a favor de grupos socialmente poderosos, con el pretexto, claro está, de un proceso de renovación urbana.

1.3 La revitalización del sistema en Bogotá como mecanismo de captación

Como se mencionó anteriormente la aplicación en la última década (años 90) de este instrumento y los recaudos percibidos por parte de las autoridades locales fue la mas baja en toda la historia de la práctica de este mecanismo, en 1992 el recaudo alcanzó solamente el 3% de lo recaudado en la época de auge de la aplicación de la Contribución a la Valorización. Por otro lado en

³ Esta es una clara tendencia en ciudades como Bogotá, mas aun con los actuales reformas determinadas por el POT, si tenemos en cuenta que la mayor parte de las obras se desarrollan en la Zona Norte de la ciudad, considerada la zona en la que se ubica la población de mas altos ingresos y por consiguiente en la que más se invierte.

comparación con el otro impuesto aún vigente, sobre las propiedades de la ciudad, el impuesto predial, la valorización alcanzó anteriormente el 50% y para el año de 1992 este solamente representó el 2%. Esto se debió en gran parte a la crisis económica que atravesaba la ciudad en esta época.

En vista de esto, y de la negativa de los organismos internacionales de otorgar préstamos que serían aplicados en el desarrollo y progreso de la ciudad el gobierno municipal decidió tomar cartas en el asunto y decide tomar medidas que ayuden a revitalizar la aplicación de este instrumento, para esta época casi anulado como mecanismo de recaudo de fondos y retoma una práctica que aunque establecida y decretada anteriormente no había sido aplicada y que se llamó Valorización por Beneficio General, es decir que al contrario de la aplicada anteriormente cuya obra solo beneficiaba a una parte o grupo social, aquel que se veía favorecido por el desarrollo de esta obra; esta práctica beneficiaría el total de la población de la ciudad y eran básicamente obras de viabilidad y de redes primarias de servicios públicos, para financiar estas obras se cobraría una Contribución a la Valorización a todos los inmuebles de la ciudad y de esta práctica se deriva la segunda medida tomada y dice respecto a la distribución de manera equitativa del gravamen a ser cobrado en la medida en que este monto tendría un valor diferencial de acuerdo al uso de los inmuebles, ya sean residenciales, comerciales y dentro de lo residencial se maneja un cobro decreciente de acuerdo al estrato en el cual se encontraba el inmueble, es decir un inmueble ubicado en un sector estrato 1 pagaba menos valorización que aquellos inmuebles ubicados en estrato 6.

Esta nueva práctica aunque presentó sus limitaciones, repercutió positivamente en las finanzas de la ciudad si se tiene en cuenta que lo recaudado en 1993 fue 28 veces más que lo representado en el año anterior. Una de estas dificultades y tal vez la de mayor impacto esta dada en función del cobro generalizado de la valorización, por dos razones básicamente por un lado la desactualización sobre la situación catastral de los inmuebles y terrenos y por otro lado y como consecuencia de esta el injusto cobro de este gravamen que para algunos era injusto en función de lo que realmente valía su inmueble o terreno y del beneficio a recibir por las obras realizadas, la resistencia de la

sociedad frente al pago de este monto hizo que finalmente solo se recaudara el 37% del valor establecido por la alcaldía para los inmuebles y terrenos.

Posteriormente y en manos del alcalde de la época Antanas Mockus, se decidió retomar la anterior figura de Valorización por Beneficio Local, ante la resistencia al modelo anterior de valorización por beneficio general , en esta medida se emprendieron grandes obras que beneficiaron e influían sobre una parte considerable del área de aplicación, pero de nuevo aparece el consejo obstaculizando el recaudo total del monto, y solo autorizó el cobro de una parte del monto por valorización, lo que frenó el ritmo positivo que había iniciado de nuevo esta práctica que hasta hoy se realiza aunque con algunas limitaciones, siendo de todas maneras mas eficiente que en años de crisis.

2 LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS. UN NUEVO MODELO DE CAPTACIÓN

2.1 Un Nuevo Instrumento Complementario

La Participación en Plusvalías se presenta como un nuevo mecanismo cuya función es complementar al mecanismo anterior y no de sustitución de este, ya que actuará en aquellos casos en que no es posible utilizar el mecanismo anterior, el de Contribución de Valorización.

Al igual que en la práctica anterior la idea base de este nuevo mecanismo se define en función del incremento en los precios de los terrenos que son afectados por determinada acción estatal y que beneficia a un determinado grupo de terrenos.

La diferencia fundamental respecto a la práctica anterior radica en algo que no fue posible concretar en la aplicación de la Contribución de Valorización y es lograr independizar el monto de lo que será cobrado a los propietarios de inmuebles y terrenos del costo de la inversión estatal.⁴

A partir de la aplicación de este mecanismo se han identificado casos en los cuales hay una sobre valoración de terrenos, es decir que el aumento de los precios de terrenos e inmuebles por causa de estas acciones estatales supera de una manera abrumadora la inversión de las acciones estatales. Una de las funciones de este mecanismo es lograr captar este sobrevalor de los terrenos, así, lo que se toma como base para establecer el monto o el sobre precio del terreno, no es el valor de la obra realizada, sino el precio del terreno (aquí se presenta un hecho de interés en mi trabajo de investigación y es lograr

⁴ La Participación en Plusvalías, entraría a llenar este vacío, pero veremos mas adelante que esto se constituye también en una traba para el cálculo del monto a pagar, teniendo en cuenta el fenómeno de especulación.

establecer este sobreprecio por un lado y por otro las dificultades de establecer el precio inicial del terreno antes del desarrollo de la intervención estatal que genera este sobreprecio, estas son dos de las principales cuestiones que direccionan el desarrollo de esta investigación), lo cual presupone una dificultad en el cálculo de este sobreprecio, convirtiéndose en una de las trabas de esta práctica.

A partir de esta nueva lógica sobre la cual funciona este nuevo instrumento se desprenden otro tipos de aplicaciones y acciones bajo las cuales se puede aplicar la participación en plusvalías a diferentes terrenos beneficiados ya no por la acción directa del estado en términos de obras realizadas en beneficio de una zona o área específica y por la cual se benefician una cantidad de terrenos, sino por acciones que aunque estatales, están ligadas directamente con la reglamentación urbana, en esta medida el cobro de participación en plusvalía se haría para el caso específico de Bogotá, por un lado por cambio en los usos del suelo permitidos en una determinada zona, o cuando es incorporado suelo rural a suelo urbano, lo que representa una variación considerable el valor de los terrenos, en algunos casos estos aumentos son de gran magnitud; por otro lado también incrementa el valor de los terrenos el cambio en la densidad autorizada en ciertas zonas de la ciudad. Estos son dos aspectos que en el caso de Bogotá han generado una gran polémica en la medida en que se presentan casos en los cuales los beneficios particulares son incalculables, e injustos en medio de la inequidad en la distribución de los benéficos que estas decisiones estatales causan en diferentes zonas de la ciudad, siendo que en las zonas, mas marginales de la ciudad que son objeto de estas prácticas escasamente sirven para cubrir la demanda de vivienda sin ningún beneficio colectivo.

La participación en plusvalías está incluida en la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial. Y está orientada a captar por parte del Estado por lo menos una parte de los incrementos de los precios de los inmuebles que se benefician de las decisiones estatales en el ámbito territorial y se diferencia de un impuesto en la medida en que su carácter de "participación" que establece una cesión al Estado dada por los particulares del beneficio percibido por ellos

de manera privada y sin haber realizado ninguna acción que generara este beneficio y cuyo origen sí es colectivo, en la medida en que es generado por la dinámica de la ciudad.

2.2 Trabas en la Implementación del Mecanismo

Uno de los aspectos que produjo inconvenientes y rechazo inicial en la implementación de este mecanismo fue la excesiva reglamentación de la ley y la complejidad para su cumplimiento, por un lado los plazos establecidos no contemplan la complejidad de los trámites exigidos y por otro lado la generalidad de las disposiciones para territorios de características diferentes; estas dos situaciones hacen este instrumento inicialmente de difícil aplicación.

A lo largo del tiempo las autoridades municipales han ido cediendo a su aplicación, debido a las dificultades financieras por las que atravesaban y veían en la aplicación de este instrumento la manera más viable para financiar las obras necesarias. Pese a esto han surgido una serie de obstáculos, propios a mi modo de ver, del ajuste del instrumento a la realidad aplicada. Por un lado se hace necesario crear un doble avalúo: uno comercial y retrospectivo, que implica la valoración antes del momento de la aplicación de la acción urbanística y el otro será un avalúo actual que incluya los efectos recibidos después de la acción urbanística.

Esto no es tan fácil de lograr ya que se requiere del cumplimiento de muchos requisitos por parte de los municipios y las entidades encargadas de actualizar el catastro, de las inmobiliarias, el registro y valor de los inmuebles actualizados, entre otros y estos son requisitos que no cumplen en su mayoría los municipios, otro de los obstáculos para la realización de los avalúos es la acción de referencia que se debe tener en cuenta para la realización del avalúo actual, difícil en la medida en que en muchos municipios no existen obras que se puedan tomar como referencia para dicho cálculo.

A estas dificultades se le suman ciertas circunstancias vigentes en la norma que hacen más grave su aplicación, de un lado los cortos plazos para la

aplicación y de otro lado esta el hecho de que el instrumento se debe aplicar a la totalidad de las decisiones que impliquen un cambio en la normativa urbana, es decir que si un municipio considera necesario un cambio casi total en la norma urbanística, este instrumento debe ser aplicado en la totalidad., lo que lo hace innecesario es términos fiscales y si podría causar un retroceso en la perspectiva de normas que permitan el desarrollo de los municipios.

La Participación en Plusvalías es un mecanismo que no se diseñó para captar la totalidad de los incrementos de los precios que experimentan los terrenos; para esto Samuel Jaramillo⁵, realiza un análisis muy interesante sobre los movimientos de los precios de la tierra urbana y define tres modalidades:

1. Los movimientos estructurales generales, como tendencias a largo plazo, generalmente hacia el alza y afecta a todos los terrenos de una ciudad.
2. Los movimientos coyunturales generales, se configuran como el resultado de fenómenos cíclicos y coyunturales que afectan el conjunto de los terrenos de una ciudad y se pueden dar por fenómenos como la actividad constructora, choques financieros o cambiarios etc.,

Estos dos movimientos no son plausibles de aplicación del instrumento de recuperación de plusvalías, debido al incremento a largo de plazo del primero y la posibilidad de que el cambio en los precios de los terrenos sea positivo o negativo en el segundo. Pero existe un tercer movimiento que sería el de aplicación de este instrumento:

3. Los movimientos estructurales particulares, que son los que corresponden a la evolución de la estructura urbana y que pueden implicar cambios de uso o de densidad, que favorecen solamente a determinados terrenos y el beneficio para los propietarios de estos es de una magnitud considerable.

⁵ "Los Fundamentos Económicos de la "participación en Plusvalías" 2004

Lo interesante en este punto es que existen situaciones que a nivel general pueden experimentar los países que hacen que movimientos estructurales particulares se vean opacados o anulados por otros como la mala crisis en el sector constructivo⁶, como es el caso de Colombia, y esto generaría como resultante un Movimiento Coyuntural General Depresivo, lo que lleva a pensar a los expertos en el tema, en una figura que como consecuencia de esta pueda buscar su aplicación frente al Congreso y es la figura de la "minusvalía" que implica la posibilidad de que un propietario de terreno o inmueble pueda reclamar una compensación si considera que su propiedad ha sido afectada negativamente por determinada acción urbanística.

Finalmente existe otro componente que preocupa y se considera como una traba en la implementación y la cierta aplicabilidad del instrumento y tiene que ver con los llamados Precios de Anticipación que pueden experimentar los terrenos o inmuebles, gracias a los rumores de la implementación de una acción urbanística que subiría los precios. Ante esto surge la dificultad de calcular realmente los precios de estos bienes.

⁶ Rodrigo Castellanos, intervención en la Mesa de Recuperación de Plusvalías, III Seminario de Investigación Urbana y Regional. ACIUR 2000

3 LEY 388 DE 1997. LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL Y LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS.

Las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destina a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

Así mismo, los concejos municipales y distritales establecen mediante Acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios.

3.1 Hechos Generadores. Los hechos generadores de la participación en la plusvalía están dados por las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso mas rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen. Son hechos generadores los siguientes:

1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.⁷

⁷ En este caso y para la ciudad de Bogotá, ocurre un fenómeno particular si tenemos en cuenta que en la zona norte, que es zona mas valorizada de la ciudad el valor de metro cuadrado de terreno es mayor en el área rural que en la urbana y por otro lado la zona sur que es la mas desvalorizada no experimentaría el mismo incremento al ser incorporada al área rural., lo que definiría valores diferentes de captación.

2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

En el mismo Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, se especificarán y delimitarán las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas contempladas en este artículo, las cuales serán tenidas en cuenta, sea en conjunto o cada una por separado, para determinar el efecto de la plusvalía o los derechos adicionales de construcción y desarrollo, cuando fuere del caso.

LA INCORPORACIÓN DEL SUELO RURAL AL DE EXPANSIÓN URBANA y LA CLASIFICACIÓN DE PARTE DEL SUELO RURAL COMO SUBURBANO.

Cuando se incorpore suelo rural al de expansión urbana, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. Esta determinación se hará una vez se expida el acto administrativo que define la nueva clasificación del suelo correspondiente.
2. Una vez se apruebe el plan parcial o las normas específicas de las zonas o subzonas beneficiarias, mediante las cuales se asignen usos, intensidades y zonificación, se determinará el nuevo precio comercial de los terrenos comprendidos en las correspondientes zonas o subzonas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de zonificación, uso, intensidad de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie objeto de la participación en la plusvalía.

Este mismo procedimiento se aplicará para el evento de calificación de parte del suelo rural como suburbano.

RESULTADO DEL CAMBIO DE USO. Cuando se autorice el cambio de uso a uno mas rentable, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía.
2. Se determinará el nuevo precio comercial que se utilizará en cuanto base del cálculo del efecto plusvalía en cada una de las zonas o subzonas consideradas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.
3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie del predio objeto de la participación en la plusvalía.

RESULTADO DEL MAYOR APROVECHAMIENTO DEL SUELO. Cuando se autorice un mayor aprovechamiento del suelo, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se determinará el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. En lo sucesivo este precio servirá como precio de referencia por metro cuadrado.
2. El número total de metros cuadrados que se estimará como objeto del efecto plusvalía será, para el caso de cada predio individual, igual al área potencial adicional de edificación autorizada. Por potencial adicional de edificación, se entenderá la cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite en la respectiva localización, como la diferencia en el aprovechamiento del suelo, antes y después de la acción generadora.
3. El monto total del mayor valor será igual al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia, y el efecto plusvalía por metro cuadrado será equivalente al producto de la división del monto total por el área del predio objeto de la participación en la plusvalía.

3.2 Área Objeto de Participación. El número total de metros cuadrados que se considerará como objeto de la participación en la plusvalía será, para el caso de cada inmueble, igual al área total del mismo destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento, descontada la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público de la ciudad, así como el área de eventuales afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas, las cuales deben estar contempladas en el plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen.

3.3 Monto de la Participación. Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del Alcalde, establecerán la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada, la cual podrá oscilar entre el treinta (30%) y el cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado. Entre distintas zonas o subzonas la tasa de participación podrá variar dentro del rango aquí

establecido, tomando en consideración sus calidades urbanísticas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles.

3.4 Procedimiento del Cálculo. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o los peritos técnicos debidamente inscritos en las Lonjas o instituciones análogas, establecerán los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles, teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas; y determinarán el correspondiente precio de referencia tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los artículos 75, 76 y 77 de esta ley.

Para el efecto, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, de su revisión, o de los instrumentos que lo desarrollan o complementan, en el cual se concretan las acciones urbanísticas que constituyen los hechos generadores de la participación en la plusvalía, el alcalde solicitará se proceda a estimar el mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas o subzonas consideradas.

Una vez recibida la solicitud proveniente del alcalde, el IGAC o la entidad correspondiente o el perito evaluador, contarán con un plazo inmodificable de sesenta (60) días hábiles para ejecutar lo solicitado. Transcurrido este término, y sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar por la morosidad de funcionario o los funcionarios responsables, y de la responsabilidad contractual en el caso del perito privado, la administración municipal o distrital podrá solicitar un nuevo peritazgo que determinen el mayor valor o monto de la plusvalía de acuerdo con los procedimientos y parámetros instituidos en este mismo artículo.

LIQUIDACIÓN DE PLUSVALÍA. Con base en la determinación del efecto de plusvalía por metro cuadrado calculado para cada una de las zonas o subzonas objeto de la participación como se indica en el artículo precedente, el alcalde municipal o distrital liquidará, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los

inmuebles objeto de la misma y aplicará las tasas correspondientes, de conformidad con lo autorizado por el concejo municipal o distrital.

A partir de la fecha en que la administración municipal disponga de la liquidación del monto de la participación correspondiente a todos y cada uno de los predios beneficiados con las acciones urbanísticas, contará con un plazo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que la determina, y para notificarlo a los propietarios o poseedores, lo cual procederá mediante tres (3) avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito, así como a través de edicto fijado en la sede de la alcaldía correspondiente. Contra estos actos de la administración procederá exclusivamente el recurso de reposición dentro de los términos previstos para el efecto en el Código Contencioso Administrativo.

Para los fines de publicidad frente a terceros, una vez en firme el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía, se ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles. Para que puedan registrarse actos de transferencia del dominio sobre los mismos, será requisito esencial el certificado de la administración en el cual se haga constar que se ha pagado la participación en la plusvalía correspondiente.

3.5 Exigibilidad y Cobro de la Participación. La participación en la plusvalía sólo será exigible en el momento en que se presente para el propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía, una cualquiera de las siguientes situaciones:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de esta ley.
2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.

3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74.
4. Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente ley,

La participación en la plusvalía podrá pagarse mediante una cualquiera de las siguientes formas:

1. En dinero efectivo.
2. Transfiriendo a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas, una porción del predio objeto de la misma, de valor equivalente a su monto. Esta forma sólo será procedente si el propietario o poseedor llegan a un acuerdo con la administración sobre la parte del predio que será objeto de la transferencia, para lo cual la administración tendrá en cuenta el avalúo que hará practicar por expertos contratados para tal efecto.

Las áreas transferidas se destinarán a fines urbanísticos, directamente o mediante la realización de programas o proyectos en asociación con el mismo propietario o con otros.

3. El pago mediante la transferencia de una porción del terreno podrá canjearse por terrenos localizados en otras zonas de área urbana, haciendo los cálculos de equivalencia de valores correspondientes.
4. Reconociendo formalmente a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas un valor accionario o un interés social equivalente a la participación, a fin de que la entidad pública adelante conjuntamente con el propietario o poseedor un programa o proyecto de construcción o urbanización determinado sobre el predio respectivo.

5. Mediante la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos, domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales, para la adecuación de asentamientos urbanos en áreas de desarrollo incompleto o inadecuado, cuya inversión sea equivalente al monto de la plusvalía, previo acuerdo con la administración municipal o distrital acerca de los términos de ejecución y equivalencia de las obras proyectadas.
6. Mediante la adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía liquidada, en los términos previstos en el artículo 88 y siguientes.

En los eventos de que tratan los numerales 2 y 4 se reconocerá al propietario o poseedor un descuento del cinco por ciento (5%) del monto liquidado. En los casos previstos en el numeral 6 se aplicará un descuento del diez por ciento (10%) del mismo.

El producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos se destinará a los siguientes fines:

1. Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.
2. Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.
3. Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.
4. Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.

5. Actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.
6. Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.
7. Fomento de la creación cultural y al mantenimiento al patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de la ciudad declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.

PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA POR EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS.

Cuando se ejecuten obras públicas previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los planes parciales o en los instrumentos que los desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización, las correspondientes autoridades distritales, municipales o metropolitanas ejecutoras, podrán determinar el mayor valor adquirido por los predios en razón de tales obras, y liquidar la participación que corresponde al respectivo municipio, distrito o área metropolitana, conforme a las siguientes reglas:

El efecto de plusvalía se calculará antes, durante o después de concluidas las obras, sin que constituya límite el costo estimado o real de la ejecución de las obras. Para este efecto, la administración, mediante acto que no podrá producirse después de seis (6) meses de concluidas las obras, determinará el valor promedio de la plusvalía estimada que se produjo por metro cuadrado y definirá las exclusiones a que haya lugar.⁸

⁸ Esta se considera como una de las mayores trabas en el cálculo del monto a pagar, debido al fenómeno de sobrevaloración de los terrenos por la especulación del aumento del precio de los terrenos e inmuebles.

CONCLUSIONES

El breve recorrido que en este documento se presenta acerca de la larga experiencia que a nivel de recuperación de incrementos de los precios del suelo tiene Colombia, da por un lado la oportunidad de conocer de manera sucinta las circunstancias sobre las cuales estos instrumentos se han establecido y las limitaciones que a lo largo de su trayectoria han tenido que superar; pero por otro lado esta misma experiencia genera una serie de interrogantes que harán, que quien se proponga profundizar en el tema tenga la oportunidad de indagar no solo sobre los errores o incertezas cometidas sino sobre aquellos aspectos que detectados y resueltos a tiempo y de acuerdo al espacio-tiempo en el cual se deseen implementar y a la dinámica urbana de la región en estudio, puede significar un avance importante en el estudio, análisis y aplicación de este tipo de instrumento.

Una de las reflexiones que a partir de este documento vale la pena resaltar es el problema generado por la falta de claridad sobre cuales serán los métodos o mecanismos por los cuales se determinará el precio de la tierra esto teniendo en cuenta que el valor inicial del terreno podría estar sujeto a alteración debido a los rumores que corren acerca de la incorporación de estos terrenos al plan maestro de los municipios, en vista de esto se plantean varios interrogantes, por ejemplo: ¿debería calcularse el valor antes de la circulación de rumores sobre los cambios urbanísticos, o justo antes de tomarse la decisión formal? ¿Cómo deberían tratar las ciudades los incrementos en el valor del suelo atribuidos a acciones ejecutadas entre esa fecha base y la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio correspondiente?. Esta problemática elevaría inmediatamente el valor del terreno y no permitiría calcular el valor real del suelo, que estaría ya sujeto a especulación. Existe en medio de esto un agravante a cerca de los valores que deben ser tomados en

cuenta para calcular el valor real de los terrenos y es por un lado el uso real y por otro el mayor o mejor uso. Aquí surgen una serie de preguntas como ¿sobre qué debe estar basado el incremento del valor del suelo, sobre el uso potencial del terreno o sobre el uso real?.

Otro de los interrogantes que surgen del desarrollo de esta temática es el tema de las "minusvalías" generadas a partir de la incidencia negativa de las acciones urbanísticas que actuarían en detrimento de determinadas zonas, si esto se generara como una fenómeno relevante, la acción de estas dos instrumentos quedaría anulada. Ya que el Estado entraría a cubrir procesos de compensación para quienes se ven afectados negativamente.

En medio de esta problemática caben preguntas como: ¿qué pasaría con terrenos de características especiales como los destinados a vivienda popular o como se tomaría el hecho del aumento de la renta del terreno o inmueble, por un lado y por otro el aumento del valor del terreno y además del inmueble, se aplicaría la participación en plusvalía a cada una por separado o a las tres, sería esto realmente viable en miras de una política redistributiva?.

Sin embargo y a pesar de todo tanto la Contribución a la Valorización como la Participación en Plusvalías han logrado un papel importante en el proceso de desarrollo urbano de nuestras ciudades y en la distribución mas equitativa de los costos y beneficios generados por las acciones urbanísticas.

BIBLIOGRAFÍA

Jaramillo, Samuel. "Hacia Una Teoría de la Renta del Suelo Urbano". Bogotá 1994 Ediciones Uniandes.

Maldonado, Mercedes. "Reforma Territorial y Desarrollo Urbano". Bogotá 2003.

"Los Precios del Suelo Urbano en Santa Fe de Bogotá". 2001-2010. DAPD, Bogotá 2.000

Furtado, Fernanda. "Recuperación de Plusvalías urbanas en América Latina" Tesis de Doctorado. Sao Paulo. 1999

Giraldo Isaza, Fabio. "Ciudad y Crisis: ¿Hacia un nuevo Paradigma?". TM Editores

Garzón, Fernando. "La Contribución de Valorización". Bogotá: DNP

Vejarano, María Clara (2000). Contribución de Valorización. La experiencia de Bogotá durante la década de los 80 y 90. LILP.

Smolka, Martim y Furtado, Fernanda (2001) "Recuperación de Plusvalías en América Latina"

