

## ¿POR QUÉ ES TAN IMPORTANTE LA PLUSVALÍA URBANA?

El concepto de plusvalía urbana de la Ley 388/97 no tiene ninguna relación con el concepto de plusvalía de Carlos Marx en El Capital (1863); en Marx plusvalía significaba el mayor valor que generaba la fuerza de trabajo con respecto a su salario debido a la peculiar naturaleza del "trabajo-mercancía"; la fuerza de trabajo poseía la particularidad de generar mayor valor de lo que costaba su reproducción.

Es posible que esta denominación no sea la más adecuada pues puede tener connotaciones ideológico-políticas que previenen negativamente a los sectores implicados, especialmente al sector de los terratenientes urbanos, de los constructores, de los arquitectos e ingenieros, y de los corredores de bienes raíces; generalmente se piensa que la noción de plusvalía tiene connotaciones revolucionarias y violentas; sin embargo, es preciso tener en cuenta que una aplicación correcta de la Ley 388/97<sup>1</sup> a este respecto puede ser el origen de grandes transformaciones en el panorama municipal colombiano dentro de un orden económico netamente capitalista.

## EL CONCEPTO DE PLUSVALÍA URBANA

De acuerdo con nuestra memoria en Colombia se empleó por primera vez el concepto de plusvalía que se encuentra en el Capítulo IX de la Ley 388 de 1997, en el Programa Ciudades dentro de las Ciudades de Planeación Nacional durante el gobierno del Presidente Misael Pastrana (1973-74), bajo la profunda inspiración del gran economista **Lauchlin Currie**. Es posible pensar que no es muy afortunada esta denominación de plusvalía pues este mayor valor que adquieren los inmuebles urbanos se parece mucho al concepto tributario de **ganancia ocasional** el cual hace parte de nuestra legislación impositiva desde la reforma de 1968 por inspiración de Richard Musgrave, o a la renta diferencial del suelo tan cara a David Ricardo.

El concepto de plusvalía urbana tiene que ver con el mayor valor que adquiere el suelo urbano debido a las condiciones generales de acumulación de valor que produce el desarrollo urbano como son **la aglomeración, la accesibilidad y la disponibilidad**<sup>2</sup>. Este mayor valor de los predios no tiene ninguna relación con el esfuerzo de los propietarios y en consecuencia se clasifica como una renta, como una **economía externa**<sup>3</sup>. Los agentes individuales y privados internalizan las reducciones de costos y/o los incrementos en los beneficios causados por las transformaciones aceleradas del entorno sobre todo en las medianas y grandes ciudades.

---

<sup>1</sup> El desarrollo de esta Ley 388/97 y en general de toda la legislación urbana nacional le debe mucho a la insistencia y vigor intelectual de Humberto Molina.

<sup>2</sup> Estos tres criterios generadores de valor en el suelo urbano permitirían pensar de acuerdo a la tradición de la economía clásica y de la economía marxista, que **la llamada plusvalía urbana es más una renta diferencial urbana**, análoga a la renta diferencial rural teorizada por David Ricardo en sus Principios de Economía Política y Tributación, y por Carlos Marx en El Capital t. III, la cual se generaba por las diferencias de fertilidad del suelo agrícola. Para nuestro caso, serían no diferencias de fertilidad sino de rentabilidad generadas por la afectación estatal.

<sup>3</sup> Paul Samuelson dice: "Una economía externa se define como el efecto favorable producido sobre terceros por la actuación de otra persona o empresa." ¿Qué tal si se avalúan las economías externas producidas por la acción del Estado no ligadas al suelo y se generan los correspondientes mecanismos compensatorios en su favor? Pensemos en todas las acciones gubernamentales generadoras de rentas particulares, en todo ese poder discrecional que ejercen los gobiernos y los cuerpos colegiados que producen privilegios específicos, casi con nombre propio, enriqueciendo cada vez más a unos pocos, concentrando más el ingreso, inhibiendo la competencia y atentando contra la equidad, el tejido social y la democracia.

## EL DÉFICIT MUNICIPAL

**El desastre actual (2005) de las finanzas municipales** en Colombia ocasionado por múltiples causas como la caída general de la demanda agregada, las altísimas tasas de interés (30% anual) sobre su alto nivel general de endeudamiento, el creciente y catastrófico endeudamiento externo de los últimos años en un contexto de tasa de devaluación más del doble de la tasa de inflación, la dominancia del mercado extrabancario de crédito con tasas superiores al 45% anual efectivo, el creciente déficit fiscal nacional, el retardo en el pago de los impuestos municipales debido a la crisis de los ingresos de las familias y al creciente desempleo, la reducción en el monto de las transferencias del orden nacional y el retraso en su envío ocasionado por la crisis de las finanzas públicas nacionales, la corrupción a todos los niveles, nacional, departamental y municipal, en el sector público y en el privado, etc., convierten a la plusvalía urbana en una valiosa herramienta para la financiación del desarrollo urbano y de **la urgentísima mejora de la competitividad municipal**.

**Las ciudades presentan congestión y/o deterioro y en general un bajón en la calidad de vida**<sup>4</sup> de sus habitantes cuando muchos agentes propietarios inmobiliarios se han enriquecido a causa del crecimiento urbano y en contra de la supervivencia y ampliación de los *equipamientos colectivos*; corresponde pues al Estado, y específicamente a los Municipios tomar cartas en tan grave asunto, y con base en la aplicación pertinente de la Ley 388/97 comenzar a compensar a los fiscos municipales de las "exacciones" de que han sido objeto por parte de los mencionados agentes privados.

## ESTADO MUNICIPAL Y CONCENTRACIÓN DEL INGRESO

**El mercado del suelo no es un mercado de competencia:** un lote de 1000 M2 en una ubicación no es sustituible por otro de similar área en otra ubicación, aunque sea cercana; las ubicaciones son únicas de tal manera que aún estando frente a frente su avalúo en general es diferente. La localización de los predios es la condición fundamental para su avalúo/M2<sup>5</sup>, y la localización en su aspecto "creador" de valor excede con creces al aspecto físico o geográfico; tiene que ver más con el tipo y la calidad de las infraestructuras, con los equipamientos colectivos y con las normas que determinan los usos correspondientes del terreno, los cuales son determinados y decididos por las autoridades municipales, y con aspectos relacionados con la cultura específica de los ciudadanos, con su forma particular de percibir lo deseable y lo atractivo desde el punto de vista urbano-económico, todo esto no exento de manipulación por los medios masivos de comunicación, por los agentes inmobiliarios, por los agentes gubernamentales generalmente aliados de los sectores especulativos, y por los *cacaos* nacionales y locales. En consecuencia, esa actuación o mejor, aparente pasividad gubernamental que enriquece a unos **sin justa causa**, por criterio de mera equidad deberá tener claras compensaciones sobre los fiscos municipales y sobre los bienes colectivos.

Ocurre que el Estado a nivel municipal está realizando permanentemente unas **transferencias regresivas** en lugar de progresivas como en teoría se sugiere, pues está beneficiando en el corto plazo con sus obras y con sus normas intereses particulares, y en el mediano y largo plazo se está quedando sin los fondos necesarios para mantener el desarrollo urbano y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes actuales y futuros.

---

<sup>4</sup> Ver la involución de los índices de Desarrollo Humano (PNUD) en la última década.

<sup>5</sup> Los norteamericanos, maestros del mercadeo general e inmobiliario, cuando se les pregunta por los tres criterios más importantes para el avalúo de un predio, responden: "LOCATION, LOCATION, LOCATION".

Los **barrios piratas** son otro buen ejemplo de cómo el Estado Municipal actúa generando transferencias regresivas desde el punto de vista de la distribución del ingreso. Generalmente estos barrios surgen de la connivencia entre los propietarios de la tierra bruta y políticos inescrupulosos con asiento en el Concejo Municipal; la clave del negocio está en la venta de lotes sin urbanizar a precios intermedios entre el de la tierra en bruto y el del lote urbanizado; estas negociaciones se realizan debido a la promesa y a la credibilidad que generan los políticos sobre la inminencia de que el Estado asuma los costos de las obras de urbanización pertinentes en un breve plazo.

Cuando los municipios construyen estas obras están realizando una **transferencia regresiva** o le están generando una renta sin justa causa a los propietarios originales de la tierra y a los políticos promotores de la generalmente "autoinvasión". Hasta ahora no se han aplicado a cabalidad ni la Ley 9/89 de Reforma Urbana, ni la Ley 388/97 de Ordenamiento Territorial.

## **LAS ACTUACIONES QUE GENERAN PLUSVALÍA URBANA**

La acción urbanística de participación en la plusvalía la pueden ejercer las autoridades municipales de acuerdo con tres criterios creadores de valorización:

- La incorporación de áreas de expansión urbana.
- El cambio de uso del terreno.
- El aumento de la densidad, permitiendo la elevación del índice de ocupación y/o de construcción<sup>6</sup>.

El fundamento constitucional de la participación municipal en la plusvalía es el **Artículo 82** de la Constitución Nacional de Colombia: "**Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común**".

Veamos cómo se valora la plusvalía con estos tres criterios de Ley:

### **1. Por incorporación a las áreas de expansión urbana**

#### **2. Por cambio de uso.**

- a) Se establece el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles objeto de esta re zonificación antes de la acción urbanística generadora de plusvalía y con posterioridad al acto administrativo correspondiente.
- b) Luego se efectuará el avalúo por metro cuadrado de los predios beneficiados teniendo en cuenta la nueva reglamentación.

El valor de la plusvalía será equivalente a la diferencia entre el valor obtenido en (b) menos el valor en (a) por el área total del predio.

#### **3. Por mayor/mejor aprovechamiento del suelo.**

- a) Se hace el avalúo por metro cuadrado antes de la acción urbanística con zonas geoeconómicas homogéneas de referencia.
- b) Se estima el número de metros cuadrados adicionales-potenciales de construcción que permite la nueva norma.

---

<sup>6</sup> Definase índice de ocupación como la relación entre el área ocupada y el área del lote. Definase índice de construcción como la relación entre el área construida y el área del lote.

El valor de la plusvalía es igual al valor del M2 en (a) multiplicado por el número adicional de M2 (b). El valor por M2 de la plusvalía es igual al valor total de la plusvalía entre el número de M2 del área objeto de este aprovechamiento.

## **ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MANEJO DE LA PLUSVALÍA**

Para el cálculo de la plusvalía siempre se deben descontar las afectaciones correspondientes a las cesiones urbanísticas obligatorias de zonas verdes y de vías contempladas en el POT.

Si un inmueble es objeto de plusvalía por más de un criterio, ésta deberá calcularse acumulativamente.

El rango de la participación municipal sobre la plusvalía será establecida por los Concejos Municipales a iniciativa del Alcalde y oscilará entre el 30% y el 50% del mayor valor del M2 dependiendo de las características socioeconómicas de la respectiva zona. Las zonas para desarrollo de vivienda de interés social podrán exonerarse de estos pagos, lo cual es mejor hacerlo como un subsidio posterior a la expedición de la Licencia, cuando se realice la compra correspondiente del inmueble individual por un ciudadano necesitado.

A los cinco días hábiles de la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)<sup>7</sup>, el Alcalde encargará al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), a las lonjas de propiedad raíz o a los peritos evaluadores inscritos en éstas, los avalúos correspondientes arriba mencionados; su plazo no podrá superar los sesenta (60) días hábiles, pasados los cuales podrá encargar otro peritazgo.

El Alcalde tendrá los cuarenta y cinco (45) días siguientes para liquidar el efecto plusvalía aplicando las tasas autorizadas por los Concejos municipales, y treinta (30) días hábiles más para expedir el acto administrativo y notificar a los propietarios afectados mediante tres avisos de prensa y mediante edicto fijado en la sede de la Alcaldía. La afectación de la plusvalía se establecerá en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), deberá inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para todos los predios, y deberá publicitarse ampliamente en el Municipio.

Los propietarios podrán interponer recurso de reposición ante el Alcalde y solicitar nuevo avalúo, para cuya respuesta la Administración tendrá un plazo de un mes calendario.

La participación del Municipio en la plusvalía se actualizará de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC), y será exigible cuando se concrete el beneficio respectivo:

- a. Se solicite Licencia de urbanización y/o de construcción.
- b. Cuando se le cambie efectivamente el uso al terreno de acuerdo con el nuevo código de usos del suelo.
- c. Cuando cambie el propietario. Una vez sea exigible y no se pague se causarán intereses de mora comerciales.

De acuerdo con la Superintendencia de Valores, las administraciones municipales con previa autorización de los Concejos Municipales podrán emitir **Bonos de Derechos adicionales de Construcción y Desarrollo** negociables en Bolsa, los cuales deben especificar los M2 y las equivalencias para las distintas zonas del Municipio.

La Ley 388/97 es un instrumento interesante para reducir las posibilidades de la corrupción política y gubernamental en lo atinente a valorizaciones inmobiliarias urbanas ya que las decisiones o actos

de los concejos y/o alcaldías deberán estipularse en el POT, y los favorecimientos podrán ser tasados en beneficio de los fiscos municipales y no de los políticos y/o gobernantes individuales "que hacen estos favores".

### **Destinación de la Plusvalía**

Los fondos que se recauden por concepto de plusvalía se destinarán al **desarrollo urbano** del municipio de acuerdo con las prioridades del PBOT según disponga el respectivo Alcalde:

- a. Compra de predios para desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.
- b. Construcción y/o mejoramiento de infraestructuras de servicios y de equipamientos colectivos.
- c. Compra de inmuebles para programas de renovación urbana.
- d. Proyectos para creación cultural y para mantenimiento del patrimonio cultural municipal.
- e. Inversión en proyectos recreativos y de la red de espacio público municipal.

Los numerales anteriores están directamente ligados a las estrategias de Cultura, Turismo y Entretenimiento, a la Telemática, y a la de Capital Social, que aparecen en La Apuesta Estratégica para Puerto Tejada 2006-2016.

Es interesante analizar las posibilidades de inversión efectiva de los dineros causados por concepto de plusvalía mediante la creación de una **Fiducia Pública**<sup>8</sup> Pro-Desarrollo Municipal manejada con reconocida solvencia moral y cívica.

### **PROGRESIVIDAD Y COBRO DE LA PLUSVALÍA**

La política tributaria es una de las herramientas de que dispone el Estado para mejorar la distribución del ingreso, la cual históricamente en el capitalismo tiende a concentrarse creando la desigualdad de oportunidades y las exclusiones que los Gobiernos democráticos intentan corregir.

Un principio de la política fiscal es la *progresividad*: quien tenga más capacidad económica debe contribuir con más pagos para que el Estado canalice dichos fondos hacia la compensación de las desigualdades económicas, políticas, culturales, medioambientales y sociales.

Si bien la Ley 388/97 determina que la contribución de plusvalía debe oscilar entre el 30% y el 50%, es potestativo del Gobierno Municipal establecer los subsidios y/o compensaciones para los estratos más pobres estableciendo las compensaciones del caso como se ha hecho en la parte pertinente de este Plan.

Ante el no cobro de esta contribución legal y vigente básica para mejorar la inversión social en el Municipio la Alcaldía se compromete a realizar un programa que permita remover los obstáculos al cobro de la plusvalía proponiendo el cronograma para realizar todas las actividades pertinentes, y ejerciendo la veeduría a todo el proceso, de tal manera que todos los sujetos pasivos a partir de enero del 2006.

---

<sup>8</sup> En el contexto actual de sitiamiento total de las finanzas de la Alcaldía de Puerto Tejada, es necesario y urgente crear una fiducia, como patrimonio autónomo, independiente de la "gran olla" municipal ya comprometida con los acreedores, para **proteger los nuevos ingresos** que se generen con las nuevas alternativas de flujos que se plantean los cuales tienen destinación específica correspondiente a la Apuesta Estratégica; en este Nuevo Fondo Fiduciario deben incluirse todos los nuevos ingresos descritos en este PBOT para así proteger a la población de las demandas futuras y de los acreedores.