

Ramírez. *La recuperación de plusvalías urbanas en Bogotá*

# La recuperación de plusvalías urbanas en Bogotá

Análisis contextual para el caso colombiano del enfoque de Martin Smolka respecto a la recuperación de plusvalías en Latinoamérica

**Carlos Andrés RAMÍREZ**

Arquitecto. Ms. Gestión y Valoración Urbana.  
C/ Aragón, 477, 5-2, 08023, Barcelona, Spain  
Phone (+34) 651 691 658, Email: [ixyos1975@gmail.com](mailto:ixyos1975@gmail.com)

**Keywords:** Plusvalía urbana Bogotá, captura de plusvalías urbanas, herramientas de gestión plusvalías urbanas - Bogotá.

## Abstract

El siguiente artículo hace parte del trabajo de investigación de doctorado del autor, y corresponde al establecimiento del escenario de análisis del problema central del trabajo en curso: la revisión de la captura de plusvalías dentro de la planeación urbana en Colombia.

Ante un escenario en donde las condiciones normativas han conducido a implementar de forma metódica la planificación estratégica (de reciente implementación en la gestión territorial en Colombia), en algunos casos su gestión ha tomado caminos que no convergen de forma adecuada con la realidad social en la que opera, y a pesar de partir de bases referenciales sólidas (como es el caso de la gestión territorial en España y Estados Unidos), la realidad de cómo se han establecido costumbres en la gestión del territorio por parte del sector público y privado, obliga a reinterpretar los métodos que han servido como modelo respecto a la captura de plusvalías urbanas dándole contexto a la realidad socioeconómica en la que estos instrumentos operan.

Partiendo de este supuesto, el economista brasilero Martin Smolka, uno de los investigadores latinoamericanos que más conoce de mercados formales e informales, tributos a la propiedad y de políticas de suelo en la región, ha escrito una serie de artículos y conferencias en donde analiza de manera comparada la formación de los precios de la tierra en el contexto latinoamericano, así como los mecanismos de gestión pública para el financiamiento de obra pública. Partiendo de su obra, y apoyando la investigación en diferentes autores colombianos principalmente, se analizarán los diferentes instrumentos que dispone la legislación colombiana respecto a la captura de plusvalías, así como el establecimiento de una visión amplia del contexto sobre el que operan estos instrumentos.

## Introducción

Colombia, como el resto de estados en Latinoamérica, está asistiendo a un ajuste en la forma como se está implementando su gestión territorial producto de la

urbanización del mundo, ya que, según un informe de UN-HABITAT (Giraldo:20), desde 2008 mayoritariamente la población mundial habita en zonas urbanas con tendencia a acentuar su proporción, haciendo que las ciudades se establezcan como las grandes protagonistas en la ordenación del territorio para los tiempos por venir, con las ventajas y problemas que este fenómeno tiene en la vida de sus habitantes y el entorno que ocupan: aumento en la esperanza de vida, mejora en la equidad de género, crecimiento y diversificación económica, ampliación a los servicios sociales básicos, crecimiento en las desigualdades sociales, distribución inequitativa de bienes y recursos, representando en países como Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Venezuela y Colombia más del 85% de su población en zonas urbanas, siendo en general un proceso acelerado, además de venir de una primacía urbana significativa en el momento de la explosión demográfica urbana posterior a 1950 (152).

Y así como la ciudad transforma sus características, la forma como se construye o hace igualmente. En el caso colombiano, la evolución que tanto el Estado central como el local ha tenido a lo largo del siglo XX, así como los mecanismos de mercado y los actores públicos, privados y comunitarios que lo dinamizaron (Cortés), han desarrollado procesos en la gestión del suelo que actualmente busca establecer acciones sistemáticas partiendo de modelos como el estadounidense o el español en torno a la planeación estratégica, con las consecuentes salvedades en cuanto a la estructura administrativa sobre las que se funda este tipo de cambios, que por lo reciente de su instauración y con las consecuentes dificultades que se ha encontrado la nueva legislación (Ley 388 de 1997), ha construido resultados interesantes y ha evidenciado problemas a asumir muy particulares que necesita una forma contextual de apropiar en la práctica la teoría relativa a la planeación estratégica y la forma de implementar las herramientas de gestión que esta estructura conlleva.

La gestión territorial urbana, si bien ha tenido un tránsito un tanto dispar (de técnica instrumental de los años 40 hasta un estado de planeamiento desarrollista liberalizado a finales de los años 70), ha pasado de concentrar en zonas urbanas cifras cercanas al 50% de la población total del país al 77% en el año 2005<sup>1</sup> actualmente busca atender situaciones que en general el estado central y local en muchas situaciones se ha visto desbordado, tratando de atender problemas y necesidades que la sociedad en su conjunto ha construido con el paso del tiempo. Como consecuencia de ello, las diferentes dinámicas socio-económicas que han afectado en general la vida de los ciudadanos en Colombia, evidenciado en un cambio estructural económico con un consecuente crecimiento nunca antes visto, una mejora en el acceso a servicios y bienes públicos, un descenso en las actividades agrícolas y un considerable y mantenido crecimiento de actividades industriales y de servicios.

El proceso de urbanización de la sociedad en Colombia, a la vez que ha implicado un incremento en el crecimiento económico en términos globales, su desarrollo acentuado por el conflicto armado no resuelto en áreas rurales principalmente, tiene características especiales respecto de otros países similares en Latinoamérica, porque la red urbana está compuesta por cuatro polos de aglomeración que há

---

<sup>1</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE: Censos 1951 y 2005.

diversificado de forma particular la actividad económica en el país, creando una serie de tensiones y dificultades que, incrementadas por las dificultades geográficas, estableciendo la red urbana secundaria cercana a la zona montañosa de los Andes, creando particularidades en la toma de decisiones a nivel político sobre la inversión pública y las transferencias del Gobierno Central a los municipios, así como la estrategia definida en los Planes de Desarrollo de los gobiernos de turno, creando así particularidades respecto a la forma como se establecen diferentes condiciones de aglomeración en cada uno de los nodos del sistema urbano colombiano, componiendo cada una de ellas como elementos con “*bases económicas propias, diversificadas y, en general, complementarias*” (163).

La actual tendencia, condicionada por las actuales características de crecimiento demográfico, tiende a concentrar aún más población en las ciudades al punto de contar para el año 2030 con cerca del 85% de la población colombiana en áreas urbanas, y en términos económicos, si se lograra establecer una mejoría en las infraestructuras generales de transporte, Bogotá tenderá a concentrar mayor población y más actividades económicas que cualquier otra ciudad colombiana.

La dinámica económica y urbana de Bogotá, que ha pasado de una concentración espacial de las economías de aglomeración a principios del siglo XX, se dilataron y extendieron a lo largo y ancho de la sabana que ocupa<sup>2</sup>, creando un efecto de conurbación con los municipios aledaños a principios de los años 70, creando así nuevos focos de aglomeración económica y descentralización en las posibilidades de explotación del suelo urbano para el desarrollo del mercado inmobiliario, situación que fue aprovechada por promotores inmobiliarios para influir en el desarrollo de la normativa urbana que dirigió el desarrollo de la ciudad durante los años 70 y 80, ofreciendo a lo largo y ancho de la ciudad posibilidades de intervención del suelo de forma intensiva (zonas de alto valor y de población de altos ingresos) o extensiva (zonas de valor moderado y de población de ingresos modestos), contribuyendo así a una alta diversificación de la actividad económica, así como una concentración a nivel regional de la misma.

Este fuerte proceso migratorio, así como la dispersión de centros atractores de actividades económicas a lo largo de la sabana, creando un efecto doble de atracción de fuerza de trabajo y actividades económicas que se asentaban en el centro de la ciudad y algunos sectores de la periferia, y uno de repulsión de pobladores con alta capacidad adquisitiva hacia sectores específicos de la periferia, situación que ha acentuado aún más la segregación espacial.

---

<sup>2</sup> El área ocupada por la ciudad administrativamente es de 1776 Km<sup>2</sup>.

## La captura de plusvalías en el discurso de Martin Smolka

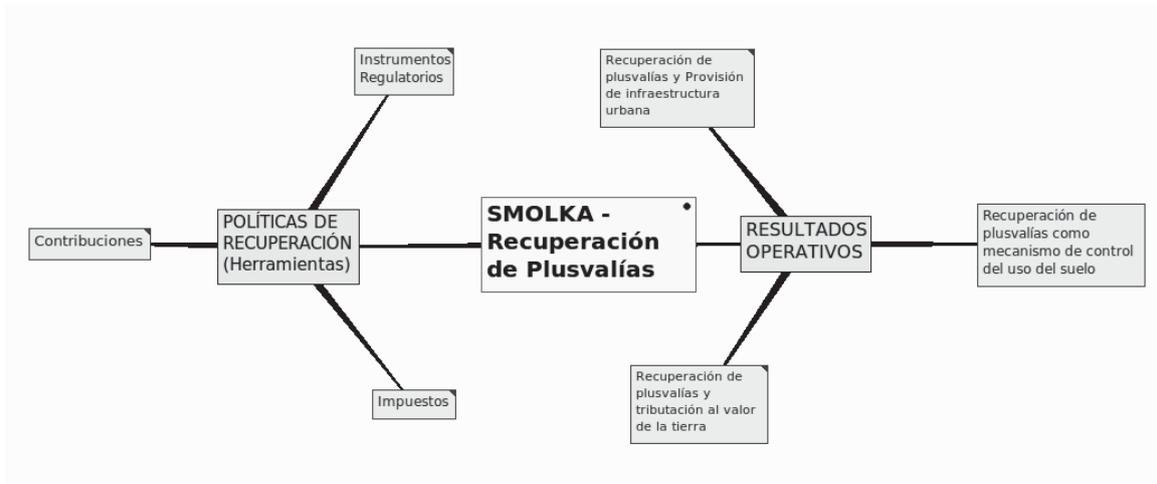


Ilustración 1: Esquema de Recuperación de plusvalías de Martin Smolka.

*Elaboración propia*

En su artículo “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana” (2003), Smolka desarrolla un discurso comparativo de las experiencias en la captura de plusvalías tanto en Norteamérica como en Latinoamérica, poniendo de manifiesto que aun cuando hayan muchos conceptos que se hayan trasladado de una experiencia a otra, “*la política de tierra urbana en América del Norte es como dicha política en América Latina, solo que completamente diferente*” (55), estableciendo diferencias patentes en la operación de las herramientas utilizadas para tal fin, aún cuando las herramientas y el diseño de las mismas tengan la misma intención.

Atravesando de forma sencilla los conceptos fundamentales y la justificación del uso de determinado tipo de herramientas para la recuperación de plusvalías urbanas, así como estableciendo un análisis crítico para cada una de ellas respecto a su concepción y acción operativa, los principios operativos que Smolka compara con estructuras de gestión norteamericanas y latinoamericanas, permite establecer puntos de conflicto en relación a la acción efectiva y adecuada en que se implementan estas herramientas en ambos casos, estableciendo puntos fuertes y débiles a considerar en cada caso, así como los condicionantes socio-económicos, políticos y culturales que obligan a evitar la transposición de casos exitosos sin considerar las particularidades locales de los sistemas urbanos en los que las herramientas en cuestión han de ser implementadas.

Para el caso colombiano, y específicamente el de Bogotá, las bases planteadas por Smolka se desarrollan en profundidad con especialistas en gestión urbana, valoraciones inmobiliarias, gestión de suelo, urbanismo, impuestos, así como se analizará punto por punto los diferentes instrumentos con que la administración local en Bogotá cuenta para la captura de plusvalías:

- **IMPUESTOS:** Impuesto predial, impuesto de ganancias ocasionales por venta de activos fijos.
- **CONTRIBUCIONES:** Contribución por valorización.

- INSTRUMENTOS REGULATORIOS: Participación en plusvalía, cesiones obligatorias establecidos por normativa urbana, enajenación voluntaria y la expropiación por razones de interés público.

Cada situación establecerá un análisis compuesto en donde se han de establecer los condicionantes específicos en la implementación de dichas herramientas, así como la confirmación o refutación de los supuestos de Smolka respecto a los resultados obtenidos en cada caso, y su real efecto en Bogotá.

## Bibliografía

- Borja, Jordi** (2003), *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Madrid
- Camagni, Roberto** (2005), *Economía urbana*, Antoni Bosch Editor, Barcelona
- Giraldo, Fabio et al.** (2009), *Urbanización para el desarrollo humano - Políticas para un mundo de ciudades*, UN-Habitat, Bogotá
- Topalov, Christian** (1984), *Ganancias y rentas urbanas*. Siglo XXI Editores, Madrid
- Contraloría de Bogotá** (2004), *Proyecto de presupuesto 2005*.

## Artículos de revistas

- Borrero Ochoa, Oscar y Schechinger, Carlos Morales** (2007), Impactos de las regulaciones en los precios de suelo no urbanizado: caso de estudio Bogotá, en *Revista ACE*, año III, núm.7, Junio 2008, pp. 107-116, fecha de consulta: Abril 2010, disponible en: <[http://www.wcpsv.upc.es/ace/Articles\\_n7/articles\\_pdf/6\\_OSCARBORRERO.pdf](http://www.wcpsv.upc.es/ace/Articles_n7/articles_pdf/6_OSCARBORRERO.pdf)>
- Borrero Ochoa, Oscar** (2004). Métodos de avalúo para determinar la plusvalía urbana
- Carrión Barrero, Gustavo Adolfo** (2007), Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo. *Revista ACE*, año III, núm. 7, Junio 2008, pp. 145-165, fecha de consulta: Abril 2010, disponible en: <[http://www.wcpsv.upc.es/ace/Articles\\_n7/articles\\_pdf/9\\_GUSTAVO-CARRION.pdf](http://www.wcpsv.upc.es/ace/Articles_n7/articles_pdf/9_GUSTAVO-CARRION.pdf)>
- Cortés Solano, Rodrigo** (2007), Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990) esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, enero-diciembre, año/vol. 1, número 011, Universidad Nacional de Colombia Bogotá, pp. 160-213
- Erba, Diego Alfonso** (2007), El catastro y las plusvalías urbanas, en *Mapping Interactivo – Revista internacional de ciencias de la tierra*, Número 117, Abril de 2007. Fecha de consulta: Octubre de 2010, disponible en [http://www.mappinginteractivo.com/prin-ante2.asp?id\\_perodo=132](http://www.mappinginteractivo.com/prin-ante2.asp?id_perodo=132)
- Gutiérrez Londoño, Eber Eli y Ortega Oliveros, Gustavo Adolfo** (2009), Los retos de la política pública en la ordenación del territorio de la ciudad colombiana, en *Revista Semestre Económico*, vol. 12, núm. 24, Universidad de Medellín, Medellín, 2009, pp. 113-126
- Furtado, Fernanda** (2000), Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina, en *Land Lines*: Mayo de 2000, Volumen 12, número 3, fecha de consulta: Mayo de 2010, disponible en <[http://www.territorioysuelo.org/aa/img\\_upload/ee790d3799506e631591621e0786b613/Furtado\\_Repensando\\_las\\_pol\\_ticas\\_de\\_captura\\_de\\_plusval\\_as\\_para\\_Am\\_ri.pdf](http://www.territorioysuelo.org/aa/img_upload/ee790d3799506e631591621e0786b613/Furtado_Repensando_las_pol_ticas_de_captura_de_plusval_as_para_Am_ri.pdf)>
- Gaitán Torres, Jorge y Delgado Amaya, Jorge** (2007), Problemática de los procesos de valoración urbanística en términos de la ley 388 de 1997, en *Revista ACE*, año III,

núm.7, Junio 2008, pp. 43-66, fecha de consulta: Febrero 2011, disponible en: <[http://www.cpsv.upc.es/ace/Articles\\_n7/articles\\_pdf/7\\_JORGE.pdf](http://www.cpsv.upc.es/ace/Articles_n7/articles_pdf/7_JORGE.pdf)>

**Henaó González, Gloria** (2005), Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá, Revista electrónica “café de las ciudades” año 4 - números 35, 36 y 37 – Septiembre, Octubre y Noviembre de 2005. Fecha de consulta: Octubre de 2010, disponible <<http://www.cafedelasciudades.com.ar>>

**Jaramillo, Samuel** (1999), El papel del mercado del suelo en la configuración d algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas, en Revista Territorios, número 002, Universidad de los Andes, Bogotá, Julio de 1999, pp. 107-129.

**Maldonado Copello, María Mercedes** (2007), La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación, en Revista ACE, año III, núm.7, Junio 2008, pp. 43-66, fecha de consulta: Abril 2010, Disponible en: <[http://www.cpsv.upc.es/ace/Articles\\_n7/articles\\_pdf/3\\_MARIAMERCEDES.pdf](http://www.cpsv.upc.es/ace/Articles_n7/articles_pdf/3_MARIAMERCEDES.pdf)>

**Peterson, George** (2007), La plusvalía de la tierra como opción para el financiamiento de la infraestructura urbana, en GridLines, Nota N.º 40, Agosto de 2008, Fondo de Asesoría para Infraestructura Público-Privada (PPIAF), Washington, 2008, fecha de consulta: Febrero 2011, disponible en <<http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/publication/Gridlines-40-Spanish.pdf>>

**Smolka, Martim y Amborski, David** (2003), Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana, Revista EURE (Vol. XXIX, No 88), pp. 55-77, Santiago de Chile, diciembre 2003 , pp. 55-77, fecha de consulta: diciembre 2009, disponible en <<http://www.eure.cl/numero/recuperacion-de-plusvalias-para-el-desarrollo-urbano-una-comparacion-inter-americana/>>

**Vejarano, María Clara** (2007), Bogotá, D.C. Primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad, en el marco de la ley de desarrollo territorial, en Revista ACE, año III, núm.7, Junio 2008, pp. 79-106, disponible en: <[http://www.cpsv.upc.es/ace/Articles\\_n7/articles\\_pdf/5\\_mariacravejarano.pdf](http://www.cpsv.upc.es/ace/Articles_n7/articles_pdf/5_mariacravejarano.pdf)>

## Conferencias y presentaciones

**Quete, Sandra Patricia y Cuéllar, Diana Marcela** (2010), Impuesto predial y catastro en Colombia, Conferencia dentro del XIII Seminario sobre “Catastro como instrumento para la tributación inmobiliaria”, Santa Cruz de la Sierra, septiembre de 2010, fecha de consulta: Febrero 2011, disponible en <[http://www.catastrolatino.org/documentos/sta\\_cruz\\_2010/impuesto\\_predial\\_catastro\\_colombia.pdf](http://www.catastrolatino.org/documentos/sta_cruz_2010/impuesto_predial_catastro_colombia.pdf)>

**Martim, Smolka** (2007), “La regulación de los mercados de suelo en América Latina: cuestiones claves”, ponencia en el Foro “10 años Ley 388 de 1997: Discusión y evaluación sobre la experiencia de su aplicación”, Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Urbanos y Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá, 24 de Mayo de 2007, fecha de consulta: Febrero 2011, disponible en: <[http://www.ginaparody.com/eventos/seminario\\_ley388/martim\\_smolka%20.pdf](http://www.ginaparody.com/eventos/seminario_ley388/martim_smolka%20.pdf)>

**Martim, Smolka** (2010), “Determinación de precios y uso del suelo y plusvalías: Potencial financiero para la ciudad”, ponencia en el “Programa de creación de capacidades institucionales locales en gestión del suelo”, Área Metropolitana del Valle del Aburra, Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Urbanos y Lincoln Institute of Land Policy, Medellín, Abril de 2010, fecha de consulta: Febrero de 2011, disponible en [http://www.institutodeestudiosurbanos.com/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=942&Itemid=18](http://www.institutodeestudiosurbanos.com/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=942&Itemid=18)