



## 8 CONGRESSO INTERNACIONAL CIDADE VIRTUAL E TERRITORIO 8th INTERNATIONAL CONFERENCE ON VIRTUAL CITIES AND TERRITORIES

Rio de Janeiro, 10 a 12 de outubro de 2012  
Rio de Janeiro, October 10-12, 2012

**PRODUIR UMA NOVA UTOPIA URBANA:** Virtualidades, possibilidades e experiências  
**PRODUCING A NEW URBAN UTOPIA:** Virtualities, oportunities and experiences

**PRAZO FINAL /DEADLINE - 10 AGOSTO (AUGUST, 10)**  
**FORMULARIO DE ENVIO TRABALHO FINAL/ FINAL PAPER**

### DADOS AUTOR PRINCIPAL

<b>Nome:</b>	<b>Carlos Andrés RAMIREZ ARANGUREN</b>
<b>e-mail :</b>	ixyos1975@gmail.com
<b>Instituição:</b>	Universitat Politècnica de Catalunya - Universidad Santo Tomás Seccional Tunja
<b>Endereço:</b>	Diagonal 40 # 14-26
<b>Cidade:</b>	Tunja
<b>Pais:</b>	Colombia

### TRABALHO FINAL/ FINAL PAPER/ PONENCIA

<b>Título</b>	Evolución de la gestión de plusvalías urbanas en Bogotá: Un análisis crítico del proceso 10 años después de la instauración del Plan de Ordenamiento Territorial
<b>Mesa Temática</b>	<b>(re)definir a cidade virtual e utopica: novos horizontes criticos para pensar a ação e representação</b> (Re)define a virtual and utopian city: new critical horizons to think action and representation
	<b>Direitos sociais, políticas publicas e participação no mundo das NTC</b> Social rights, public policies and participation in the new communication technologies (NCT) world
	<b>X A produção material das cidades: modelos de uso do solo e estrutura socio-espacial</b> The material production of cities: land use and socio-spatial structure models
	<b>Meio ambiente e utopia urbana</b> Environment and urban utopia
	<b>A produção popular da cidade e políticas publicas redistributivas</b> Popular production of the city and redistributive public policies
	<b>Usos e possibilidades das NTC no planejamento e na participação popular</b> Uses and possibilities of NCT in planning and popular participation



## **Evolución de la gestión de plusvalías urbanas en Bogotá**

### **Un análisis crítico del proceso 10 años después de la instauración del Plan de Ordenamiento Territorial**

**Carlos Andrés RAMIREZ ARANGUREN**

Arch. Universidad Javeriana (Bogotá, Col)  
M.Sc. Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, Col.)  
M.Sc. Universitat Politècnica de Catalunya (Barcelona, Esp.)  
Ph. D. (c) Universitat Politècnica de Catalunya (Barcelona, Esp.)  
Research Professor Universidad Santo Tomás (Tunja, Col.)

Cr. 5 N° 5-40 Ap. 248 (Nueva Santa Fé), Bogotá, Colombia

Tel: (+57) 301 401 8714, Email: [ixyos1975@gmail.com](mailto:ixyos1975@gmail.com)

**Keywords:** Plusvalía urbana Bogotá, Planeación estratégica Colombia, Ley 388/97.

#### **Abstract**

Dada la pertinencia que el tema tiene particularmente en este momento dentro de las discusiones de gestión territorial local en Bogotá, es pertinente hacer un reconocimiento del recorrido que este instrumento ha tenido desde su incorporación a la estructura normativa urbana en la Ley 388 de 1997, y desde allí, el tránsito que ha tenido en su implementación administrativa con las posibles desviaciones que en su desarrollo conceptual y administrativo ha podido tener hasta la fecha, con motivo de la revisión establecida por la ley del Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá (Decreto Distrital 619/2000).

El enfoque de manera específica en torno al análisis de la evolución de este instrumento planteado en la Ley de Desarrollo Territorial, puede definir a grandes rasgos cuestiones como su definición en lo legislativo, los cambios que esta ha sufrido en el tránsito de las discusiones en escenarios políticos y administrativos para su instrumentalización y operativización, las consecuencias que dichas discusiones y transformaciones dentro de su reglamentación han tenido en torno a la gestión territorial urbana de Bogotá, y la definición unitaria o no del concepto de plusvalía urbana para los diferentes niveles y las diferentes instituciones administradoras del territorio participantes en el proceso.

**Keywords:** Urban Plusvalue Bogotá, Strategic Planning Colombia, Law 388/97.

Given the pertinence the subject particularly has in this moment among the discussion about the local territorial administration in Bogotá, it is important to acknowledge the path this has had since it's incorporation in the legal structured in Law 388 of 1997, and from there, the transition int's implementation has had with deviations it's administrative and conceptual development has had until now, as a consequence of the revision established by the Land Use Plan Law for bogotá (District Decree 619 of 2000)

The specific focus around the analysis of the evolution of this instrument established in the lan use plan law can define broadly questions such as its legislative definition, the changes it has sufered in the discussions in political and administrative sceneries for its instrumentalization and operativeness, the consequences such discussions and transformations have had within the regulation of the urban territorial administration in Bogotá, and the definition, unique or not, of the concept of urban plusvalue in the different levels and different administrative institutions that administer the territory participant in this process.



## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

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, 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.

Y así como la ciudad transforma sus características, la forma como se construye lo 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. En el momento en que se escribe este artículo (2012), la aplicación efectiva de esta ley tiene su primera gran revisión en el contexto local, y a los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial se les hace una revisión de fondo, buscando corregir disparidades que la aplicación de esta ley haya tenido lugar a la fecha.

El presente escrito se compone de cuatro partes. La primera trata de establecer los antecedentes económicos y demográficos que construyeron las condiciones de formulación de la Ley 388/97, así como las tendencias que se manejaron como antecedentes en cuanto a la planeación estratégica en Colombia; como segunda parte, se plantean las circunstancias en las que se planteó la reforma de la planeación urbana integral cohesionada en la Ley 388/97 y la forma como se establecieron los planes de ordenamiento bajo el amparo de la nueva ley de ordenamiento territorial, así como la descripción de los instrumentos de planificación que la Ley dispuso para tal fin; como tercera parte se establece la definición de la Participación en Plusvalías en el marco de la Ley 388/97, y su operatividad específica en el caso de Bogotá; y como cuarta y última parte, el establecimiento de unos temas de discusión a propósito de la participación en plusvalías en Bogotá.

---

1 El presente documento constituye parte del avance del proyecto de investigación doctoral en curso del autor en el Doctorado en Gestió i Valoració Urbana de la Universitat Politècnica de Catalunya



## ANTECEDENTES DE LAS TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS Y LA POLÍTICA ECONÓMICA EN COLOMBIA

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>2</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 ha diversificado de forma particular la actividad económica en el país, creando una serie de tensiones y dificultades que, incrementadas por las dificultades geográficas, fomentaron el establecimiento de una 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*” (Murad, 23). 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>3</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, crearon un efecto doble de atracción de fuerza de trabajo y actividades económicas

2 Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE: Censos 1951 y 2005 .

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



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. Este proceso, acentuado por diferentes procesos macroeconómicos planteados desde el gobierno central con una visión de desarrollo fundamentada en las vertientes de desarrollo, tuvo su respectivo impacto en las políticas territoriales y urbanas (Moncayo Jimenez: 10-29), evolucionando las propuestas de desarrollo económico planteadas por Lauchin Currie y las directrices de la CEPAL<sup>4</sup> y el BIRF<sup>5</sup> en la década de los 60's, que propugnaba por un rápido proceso de urbanización deliberado y el fomento de la tecnificación de la agricultura y de la actividad industrial, tratando con ello de superar los procesos de producción agrícola heredados de la colonia, presentando un primer esbozo de planificación estratégica a nivel nacional hacia finales de la década, mediante la instauración de un modelo de regionalización. Para evitar que los procesos migratorios se concentraran en las grandes ciudades del país, se implementó el "Programa de ciudades intermedias", que fomentaron el fortalecimiento de servicios básicos domiciliarios y el desarrollo de pequeña y mediana empresa en este tipo de ciudades, y tratando de generar inversión estatal con la mayor equidad posible, fortaleciendo así la nueva división regional en el país, empezando a desarrollar de forma bastante tímida una descentralización en torno a la gestión territorial.

Posteriormente, las ideas de Currie se desarrollaron mediante el fortalecimiento de la demanda interna, tratando así de incentivar el fortalecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores, mediante la identificación de sectores de alta demanda potencial, tratando de generar una mayor cobertura en la formación de empleo. Además, se fomentó el desarrollo urbano fundado en el impulso de la industria de la construcción, tratando así de reconvertir mano de obra no calificada de origen campesino, ampliando el mercado interno y estimulando la formación de nuevas demandas de consumo por parte de la población que buscaran el fortalecimiento y crecimiento de la producción industrial y agrícola. La migración del campo a la ciudad fue considerado en ese entonces positivo dada la movilidad laboral que en sí misma entrañaba. Para fortalecer el desarrollo urbano propuesto, se creó un sistema de financiación de vivienda a largo plazo denominado UPAC<sup>6</sup>, que generó un proceso galopante de inflación en el contexto general de la economía colombiana.

Según Moncayo Jimenez (11), los contradictores de esta estrategia criticaron el enfoque sobre la construcción como sector líder fundamentalmente en que el sector no tenía tantas virtudes como la estrategia económica preveía, dado que la rentabilidad que presentaba no era mayor a la de otros sectores de la economía, y el grado de calificación de mano de obra que el sector requería no era mayor que el de otros sectores económicos, además que la demanda interna causada podría competir con el sector exportador, a lo que Currie en su momento respondió con los siguientes argumentos: *"la expansión de la demanda urbana producida por la generación de empleo en la construcción, debe estar seguida por un aumento en la productividad agrícola. (...) La rentabilidad del sector de la construcción es susceptible de ser elevada substancialmente mediante el aumento de la demanda, inducido a su turno, por un incremento de los fondos prestables; es equivocado afirmar que el plan se proponga generar empleo no calificado porque, al contrario, lo que persigue es dotar de trabajos más remunerativos a la fuerza de trabajo existente (...). Y dada la existencia de una amplia subutilización de la capacidad instalada, el aumento de la demanda no compite con las exportaciones. En razón de este mismo supuesto, la elasticidad de bienes de consumo masivo es alta y, por tanto, no hay lugar al temor por presiones inflacionarias."*(12)

---

4 Comisión Económica para América Latina y el Caribe

5 Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento

6 Unidad de Poder Adquisitivo Constante



Aún cuando buena parte de las expectativas del crecimiento económico se cumplieron durante la década del 70's (crecimiento promedio del 5,9% y el sector industria creció su participación económica en relación al PIB de un 21,3 a un 23,4%), también lo hicieron algunas de las posturas críticas al gobierno (descenso en la tasa de migración campo-ciudad, disparo de la inflación, pasando de 7,2% en 1970 a 25,2% en 1974, y aumento de la tasa de desempleo urbano del 9,7% al 11,6% en el mismo periodo), debiendo evidentemente el buen desempeño del crecimiento económico al sector industrial, disminuyendo la productividad agrícola y aumentando el desempleo urbano.

A finales de los 70's, los esfuerzos del gobierno nacional se centraron en la disminución de la gran diferencia en las dinámicas económicas generadas entre el sector urbano-industrial y el agrario, centrando su intervención en el sector urbano en la desconcentración industrial, la descentralización administrativa y el impulso a ciudades intermedias, restringiendo la inversión extranjera y las licencias de importación a bienes de capital en las grandes ciudades colombianas, fomentando la creación de empresas de desarrollo urbano para fomentar la realización de programas prioritarios en zonas urbanas, y haciendo otro tanto con el desarrollo de parques industriales en ciudades intermedias. Así mismo, se fomentó la conformación de Áreas Metropolitanas y de Asociaciones de Municipios, así como la creación de comités sectoriales para establecer una mayor y más efectiva coordinación entre diferentes entidades territoriales. Estos procesos, si bien establecieron una disminución en los índices de pobreza a finales de la década de los 70's, fue mucho más notoria en las zonas urbanas que en las rurales del país. En este momento, la teoría urbanística de la modernización, según Montoya (16), planteaba *“la idea clásica de que los centros urbanos corresponden a un espacio de acumulación y que el capitalismo industrial transformó completamente las relaciones urbano-rurales en función a las necesidades crecientes de la industria, principalmente el control y disposición de la mano de obra, lo cual, además, permitió a la ciudad escapar a las restricciones que sobre ella, hasta ese momento, había impuesto la dependencia de la explotación de la tierra como factor esencial”*, generando como resultado una rápida conversión de las áreas rurales a desarrollo de áreas industriales, fundamentadas en la premisa según la cual el éxito de la industrialización se basaría en la superación de las lógicas de las economías tradicionales, que impedían a los agentes dinamizadores de la economía aprovechar al máximo la mano de obra disponible y el acceso a materias primas a bajo costo, coincidiendo en su momento con un entorno favorable para su implementación. Sus consecuencias se reflejaron en la transformación de las estructuras productivas regionales (implementando fuertes desarrollos industriales encaminados al mercado de exportaciones, principalmente en el sector de manufacturas y de minería) y en la reorganización del sistema urbano (evidenciado en un alto crecimiento de la urbanización en este periodo).

La caída del sector industrial a mediados de la década, hizo que la economía colombiana entrara en un proceso recesivo muy fuerte, y así mismo reconvirtió el tema de la planificación estratégica hacia la búsqueda de la formulación y desarrollo armónico de políticas regionales con las establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo como premisas: el desarrollo regional como condición *sine qua non* para el desarrollo nacional, la integración física que repercutirá en el desarrollo de las regiones y conducirá a fomentar su descentralización económica y autonomía regional administrativa y fiscal, lo cual redundará en el fortalecimiento institucional territorial en materia fiscal y el desarrollo de propias oportunidades de desarrollo económico en el nuevo contexto económico, buscando con ello a promover a las regiones más atrasadas y a fortalecer a las regiones más desarrolladas, y tratando de someter al proceso de crecimiento urbano a criterios objetivos de ordenamiento territorial y productividad urbana. Esta visión de desarrollo fomentada por la superación de la crisis económica de finales de los 70's, planteó entonces la descentralización administrativa y fiscal como medio para alcanzar un nivel intermedio de autonomía a los



diferentes entes territoriales (principalmente a las regiones o Departamentos), obligándolos a considerar diferentes procesos de gestión fiscal, entre ellos los concernientes con los gravámenes a la tierra.

La crisis trajo en consecuencia una nueva forma de afrontar los principios de ordenamiento de la planificación del espacio urbano, visto que el fortalecimiento de la industrialización deterioró de forma profunda el desarrollo de la vida rural, a la que le había dado la espalda en los últimos tiempos, dejando de lado la comprensión integral del territorio regional. En este sentido, Michael Lipton, citado por Montoya (21), formula la llamada “Teoría del sesgo urbano”, en la que dijo: *“El más importante conflicto de clases en los países pobres del mundo hoy no es entre trabajo y capital, no es tampoco entre intereses nacionales y extranjeros. Es entre las clases rurales y las clases urbanas”*, haciendo evidente el sesgo en el desarrollo de políticas urbanas y territoriales a fomentar y asegurar la inversión extranjera por sobre los intereses colectivos de la sociedad, constatando que el ordenamiento del territorio se estructuró más hacia el desarrollo de recursos y equipamientos requeridos por las élites financieras e industriales, generando igualmente movilizaciones sociales que buscan reivindicar la acción directa del estado en procura de mejoras en sus condiciones de vida.

Por otro lado, las investigaciones en Ciencias Sociales, fomentadas por las diferentes manifestaciones del conflicto colombiano, centraron mucho su interés investigativo en el desarrollo de análisis compuestos relativos a los movimientos demográficos, las transferencias económicas y la pobreza urbana, focalizando su interés en gran medida en torno a la problemática generada por las dinámicas migratorias campo-ciudad y su absorción y problemáticas emergentes en los contextos urbanos, y el consecuente crecimiento de asentamientos marginales. En tal sentido, Montoya (23) plantea una explicación del fenómeno dada entre otros por Robert Park inicialmente, que define como “Teoría de la Marginalidad”, en donde plantea un análisis sociológico fundado en las relaciones interculturales producto de la migración y su escenificación en el espacio urbano, evidenciado en preguntas centradas en por qué las ciudades del tercer mundo perpetuaban condiciones de pobreza urbana, mientras los procesos de industrialización y urbanización, que buscaban mejorar las condiciones económicas de la sociedad en general, ahondaba el proceso de exclusión social a la población migrante. Así mismo, anota la manera en que Manuel Castells plantea cómo *“la teoría de la marginalidad propone una explicación de la sociedad en la que la migración rural y la marginalidad ecológica aparecen como variables independientes inexplicadas, afectando los atributos culturales de las personas viviendo en los márgenes urbanos, tales como la anomia psicológica, un comportamiento desviado y la apatía política”*

. La dualidad de la estructura económica de las ciudades de Latinoamérica, constituida entre la formación de procesos formales e informales, planteó posiciones como la de Milton Santos (Montoya: 25) en donde establece como la evolución histórica de las ciudades del Tercer Mundo no pueden estudiarse como unidades autónomas, sino como parte de dos subsistemas: uno relacionado con actividades formales, como el sistema financiero, de industria y servicios, reglamentados por el Estado y modernizados tecnológicamente, y uno con actividades informales, conformado por actividades económicas de pequeña escala, dispersas en asentamientos populares, intensivas en mano de obra mas no en capital, y con niveles de comercialización local. Por último, Montoya cita también las consideraciones hechas por Aníbal Quijano (25), en donde explica como la sobreurbanización y su consecuente excedente en mano de obra, son necesidades del capitalismo para regular y estabilizar el costo de la mano de obra, haciendo que los salarios fluctúen en función de los ciclos de expansión y contracción económica, reconociendo que el excedente de mano de obra está fomentado por la internacionalización del capital y el dominio de los medios técnicos sobre el trabajo humano. De esta manera, la sobreurbanización es vista como una condición necesaria para la urbanización capitalista, respaldando así el fortalecimiento del capitalismo



global, en donde las ciudades del Tercer Mundo se plantean como escenarios de amortiguación económica, reteniendo y liberando mano de obra con el fin de hacer variar el valor de los salarios y deslocalizando la actividad industrial, fomentando así la dinamización de la economía global.

A partir de esta coyuntura, se establece el siguiente nivel de autonomía en términos territoriales con el establecimiento de la Elección Popular de Alcaldes y Gobernadores (1986), reconduciendo los procesos de desarrollo de políticas regionales con la descentralización administrativa propuesta por esta nueva disposición de los gobiernos locales, permitiéndoles así la formación de procesos más autónomos en torno a la gestión local del territorio, constituyendo así al municipio como el gran dinamizador e las políticas territoriales a nivel nacional, estableciendo entre otros nuevos procesos en términos de planificación y administración territorial: la creación de las “Regiones de Planificación” (desaparecidas en 1999), la creación de los Consejos de Rehabilitación Regionales, el desarrollo de un nuevo Estatuto Básico de Administración Municipal, que trataba de promover la participación comunitaria en asuntos relativos a la gestión territorial local, la creación de las Asociaciones de Usuarios de Servicios Públicos, y la creación de las Juntas Administradoras Locales en los diferentes distritos de las ciudades capitales del país. Este intento de descentralización en la gestión política y territorial, según Moncayo (22), se planteó como parte de un proyecto político más amplio orientado a modernizar el estado colombiano por medio de la apertura de nuevos canales de participación democrática, que buscaban incorporar a las élites locales al sistema político vigente.

A finales de los 80's, a consecuencia del proceso de descentralización a nivel político, siguieron algunos pasos en términos administrativos, transfiriendo a las administraciones municipales funciones como la transferencia de gestión de impuestos como el IVA y la tecnificación del impuesto predial, así como la delegación a las administraciones locales de la gestión de temas como salud, educación, servicios públicos domiciliarios, desarrollo de programas de vivienda, desarrollo de infraestructuras viarias regionales de baja circulación y asistencia técnica agropecuaria. En términos de desarrollo territorial, se generaron estrategias encaminadas a disminuir las grandes disparidades en términos regionales en Colombia, planteando estrategias encaminadas a articular el sistema urbano-regional, a manejar de forma más racional los problemas medio ambientales existentes, a generar procesos de atención y rehabilitación de zonas bajo la influencia del conflicto armado, a fortalecer las regiones de planificación, fortalecer el potencial turístico, estimular las asociaciones de municipios y fortalecer la gestión municipal.

La base reformista sobre la cual se desarrollaron políticas a todo nivel en Colombia, sumada a los fracasos y la crisis del desarrollo económico, la frustración que el discurso del desarrollo económico generó en el conjunto de la sociedad, y el evidente fracaso de la modernización, planteó según Montoya (26) una revisión de las políticas de desarrollo hacia una tendencia marxista influenciada por el éxito de la Revolución Cubana, y definida como “Teoría de la Dependencia”, en donde la CEPAL planteó una doctrina económica en la que se reconoce la importancia que el progreso técnico tiene en el crecimiento económico, evidenciando la dependencia en cuanto a la producción de maquinaria y de transferencia tecnológica, así como en aceptar la imposibilidad de analizar y comprender las dinámicas de los países en desarrollo independientemente de su posición dentro de la economía mundial, condicionando las oportunidades económicas a la posición en la jerarquía el mercado económico internacional, estableciendo así una gran dependencia en las relaciones con el mercado global. De esta forma, la estructura urbana y regional construida a partir de esta ideología económica reconoce el carácter de una urbanización dependiente (36), situación que implican patrones en su organización como la primacía urbana, condicionada por la articulación nacional y regional con la economía global y los intereses de los países dominantes en este sentido, la tendencia nacional a concentrar el poder político en pocas ciudades, dado



que en condiciones de dependencia, las grandes infraestructuras se concentran en las grandes ciudades, privilegiando así la inversión en estos lugares como escenario de negocios, generando así un bucle que no redistribuye sus beneficios a otros territorios, tendiendo a consolidar la situación existente.

De esta forma se allanó el camino para la instauración de la Ley 9 de 1989 (antecedente de la Ley 388 de 1997), también conocida como “Ley de Reforma Urbana”, complementa y demarca una política más estructurada en términos del ordenamiento urbano, estableciendo un régimen para los predios urbanos que buscaba fomentar el desarrollo de programas de vivienda social mediante la habilitación de zonas urbanas sin desarrollo, utilizando mecanismos de coerción como penalizaciones tributarias en cabeza de las administraciones municipales a los suelos ociosos y un intento de regularización de las plusvalías generadas por obra pública mediante una mejora en el régimen de valorización municipal.

Para la década de los 90's, la gran reforma política se presentó con el desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente, fundada en una crisis profunda de la sociedad colombiana, basada en una crisis de las instituciones políticas, de gobernabilidad del Estado y de la estructura bipartidista dominante, circunstancias nutridas por el conflicto interno, el fortalecimiento del narcotráfico y su profunda influencia en todo el conjunto de la sociedad, así como de la necesidad evidente de una reforma profunda del Estado que buscara su modernización en temas estructurales (Granda Martín). En este contexto, la Constitución Política de 1991 buscó reformar la forma de abordar una sociedad que había cambiado de forma dramática en muy corto tiempo, y sus repercusiones en la gestión del territorio no se hicieron esperar.

La nueva constitución demarcó nuevas herramientas para el manejo de la estructura territorial en torno a 5 componentes básicos:

- Ordenamiento Político-Administrativo: planteando una nueva distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, dándole forma definitiva al proceso de descentralización iniciado en los 70's.
- Ordenamiento de Desarrollo Municipal: estructurando las competencias político-administrativas que las alcaldías han de tener, así como las obligaciones a las que están sometidas para propiciar la gestión integral y armónica del territorio y su gobierno.
- Ordenamiento Ambiental: en donde se estructuran nuevas atribuciones ampliadas a la propiedad en su componente de responsabilidad ecológica, el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, el desarrollo de una estructura reglamentaria del uso del suelo y las potestades del Estado en procura de la preservación de un medio ambiente sano.
- Desarrollo Regional Armónico: en donde establece las directrices para la formulación de planes de desarrollo en los diferentes niveles de gestión y administración del territorio, y plantea su necesaria armonización.
- Ordenamiento del Desarrollo Social Urbano y Rural: en donde se estructuran los diferentes rasgos en torno a la generación de políticas tendientes a fomentar el desarrollo campesino, así como las líneas de acción en el planteamiento de cargas y beneficios provocados por políticas, planes y programas en este ámbito.

Aún cuando se haya considerado en términos generales un gran avance para fortalecer la descentralización administrativa territorial en Colombia, hay voces que han criticado los resultados de las disposiciones que la Constitución presenta en términos de autonomía territorial (Eraso, 2004), tales como la indeterminación en la concepción general del Estado, explicado desde la forma como no se aclara de forma suficiente ciertos niveles de competencia administrativa y autonómica, permitiendo interpretaciones que pueden excluir organismos públicos partícipes de estos procesos, fundamentando la acción de la



gestión territorial de forma robusta en las alcaldías locales y el Estado central, debilitando a las administraciones regionales (departamentos, regiones y provincias), y relegando la estructura de la política regional a la generación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial<sup>7</sup>. El fracaso de una descentralización efectiva, se ha cimentado sobre la crítica de la ausencia real de un proyecto de país que permita convocar a todas las fuerzas sociales y productivas en un plan ordenado y coherente, debido fundamentalmente a la visión hermética que políticos e industriales han tenido del territorio.

Posterior a la promulgación de la nueva Constitución, en 1993 se asigna a los municipios la competencia de la prestación de servicios públicos básicos, el control de infraestructuras para el aseguramiento de la seguridad alimentaria y el control y prevención de riesgos. Así mismo, se establecen con posterioridad una serie de disposiciones normativas tendientes al fomento de la integración y armonización administrativa en términos de estructura de gestión del territorio en sus diferentes niveles, planteando así normas como la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 128/94), que se establece como la base sobre la cual se fundará posteriormente el ordenamiento territorial de áreas metropolitanas (como es el caso de Bogotá), estableciendo una estructura normativa para el uso del suelo urbano y rural de estas áreas, así como el establecimiento de planes metropolitanos para la protección de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente, la Ley orgánica del Plan de desarrollo (Ley 152/94), que establece la obligatoriedad de los municipios para la realización de un Plan de Ordenamiento Territorial, complementario al Plan de Desarrollo, introduciendo directrices para la articulación administrativa para la armonización de la planificación regional y de las distintas entidades involucradas en el proceso, soportado por la continuidad de un modelo de administración del territorio vigente desde la Constitución de 1886, y que no responde a la actual realidad económica, técnica y demográfica del país.

## **LA LEY 388/97 Y LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA EN LA PLANEACIÓN URBANA COLOMBIANA**

Bajo este espíritu renovador frente a la planeación técnica del territorio, surge la Ley 388 de 1997, que responde a una serie de realidades respecto a la forma como se entiende el territorio y que se pueden concretar en los siguientes puntos (Ramírez, 2008:20):

- Las tendencias globales en torno a la planeación urbana tenía que responder de forma inmediata a los grandes problemas de metropolización de las ciudades, situación que no solo repercutía en el aumento desmedido de la población que habitaba el espacio urbano, sino que progresivamente iba excediendo la capacidad de la administración pública para gobernar una realidad ampliamente dinámica y en constante cambio, especialmente en Latinoamérica.
- Las nuevas condiciones de esa “metropolización” del territorio requirieron nuevos métodos de acercamiento y comprensión del espacio, cuestionando de forma profunda las formas en que hasta entonces se había llevado el tema en términos de gestión y administración territorial, con sus consecuencias en lo social, lo económico y lo político, propiciando que nuevos actores sociales entraran en escena, multiplicando así los intereses en conflicto respecto a la administración y gestión del territorio.
- El surgimiento de demandas de grupos tradicionales, así como de nuevas organizaciones sociales, reivindicando sus problemáticas ante la nueva estructura socioeconómica, obligando al estado central y local a atender los crecientes y cada vez más complejos déficits de salud, vivienda y educación a

---

7 Se estableció finalmente como la Ley 1454/2011, y actualmente se encuentra en proceso de implementación.



8 civ  
PRODUZIR UMA NOVA UTOPIA URBANA  
Virtualidades, possibilidades e experiencias



través de procesos de gestión y administración del territorio mediante planeación de mediano y largo plazo con seguimiento y evaluación permanente.

Estos procesos (Ramírez: 22), basados en los principios de la planificación territorial fundamentados en la Escuela de Chicago de comienzos de los años 50's, buscaba establecer una metodología aplicable en diversos contextos, simplificando el comportamiento social de forma tal, que los componentes del proceso diagnóstico que fundamentó la estructura planificadora (vivir, trabajar, moverse y recrearse) se vieron ampliamente superados por la realidad social existente, obligando a afrontar unos modelos de comprensión y análisis más complejos .

La comprensión de una realidad que superaba y se complementaba con el límite administrativo de los cascos urbanos, obligó a entender el tema urbano en un esquema más abierto respecto al entendimiento de las implicaciones territoriales de su formulación, haciendo necesaria una complementación entre la agenda nacional y las locales. En este tránsito de la comprensión del proceso de gestión territorial, y ante el surgimiento de las áreas metropolitanas, se planteó el surgimiento de diferentes niveles en la gestión del territorio en escalas complementarias, se obligó a diversificar los perfiles de análisis, transversalizando el análisis del espacio a intervenir. Sin embargo, las diferencias de concepción planteadas entre la planificación económica y urbana, como ya se ha dicho anteriormente, planteó la necesidad de incorporar la planificación urbana a las estrategias de gestión económica en Colombia (Salazar, 2010: 9), mediante la implementación de un esquema de gestión a nivel nacional, contenido en los Planes Nacionales de Desarrollo, y concebidos bajo la estructura de la planificación integral en procura de reemplazar la planificación física que se venía trabajando, debido a los problemas de falta de integralidad en la comprensión de la problemática urbana, sobre todo en los diferentes niveles de complejidad y complementariedad territorial en su gestión.

Por otro lado, la situación normativa y de generación de instrumentos destinados a la gestión del suelo urbano en Colombia, planteó la necesidad de superar el estancamiento en que se había inmerso la política urbana en Colombia, avanzando de la planificación sectorial a una de orden comprensivo y holístico (Ramírez, 2008: 26), pasando de asumir una posición estatal local de ser el intermediario entre los intereses de los propietarios de la tierra y los promotores inmobiliarios, en donde el sector privado ejercía las labores de ordenador del espacio urbano, a tener una comprensión más compleja de su problemática, en donde se hizo evidente que la falta de gestión integral del espacio urbano requería reevaluar totalmente el papel de las instituciones con responsabilidad en el diseño y la gestión de la planificación del territorio, fundamentalmente debido a que la imagen de ingobernabilidad frente a la banca multilateral, planteó serias dificultades en la gestión de recursos para obra pública (13).

La visión sustantiva de la planeación urbana emergente, de profunda raigambre tecnocrática encuadrada en un entorno de crisis social, estableció la necesidad de abordar el tema del manejo de la ciudad bajo el manto de la comprensión integral de su realidad social, reivindicando el carácter humanístico de la disciplina del urbanismo y la necesidad de la sociedad colombiana en su conjunto de renovar sus procesos para adecuarse a las diferentes realidades vividas, que exigían de parte de sus habitantes y de su Estado nuevos procesos y procedimientos para adecuarse a la nueva realidad. Comprender los problemas urbanos de forma más amplia que el simple límite administrativo territorial, reconocer el valor del medio ambiente circundante, y establecer la importancia de su influencia en la sustentabilidad del sistema urbano, creó la necesidad evidente de abordar el tema urbano de forma trans-disciplinaria para comprender de manera sistémica las dinámicas propias de este espacio, lo cual desembocó en el establecimiento como mecanismo operativo en la formulación de mecanismos que regulasen el mercado del suelo, y consecuentemente, la generación de plusvalías generadas respecto de su uso y explotación, así como el



8 civ  
PRODUZIR UMA NOVA UTOPIA URBANA  
Virtualidades, possibilidades e experiencias



establecimiento de un marco jurídico y legal que permitiese la adecuada integración entre los diferentes instrumentos que ordenan el territorio y los que regulan el mercado del suelo (Ramírez: 60). Esta visión contribuyó a poner de manifiesto el pobre control que el Estado poseía sobre los mecanismos de regulación de este mercado, debido en gran parte por el excesivo respeto que existía en el país por el derecho de propiedad y las leyes del libre mercado, y por otro lado, por la falta de coherencia que existía en las estructuras de planeación establecidas hasta ese momento en relación con la gestión apropiada del suelo existente y su impacto en la formación de sus precios.

La fundamentación de la propuesta del nuevo discurso de la planeación urbana, basada en el desarrollo del manejo de la renta del suelo, coincide con una nueva idea de desarrollo centrado en el ejercicio de las libertades ciudadanas, que exige de las instituciones públicas y privadas el desarrollo de acciones complementarias para construir procesos políticos más fuertes y de más profundo impacto en la sociedad (López

Enciso, 2003: 7). Las decisiones de la planeación que hoy día se fundan sobre fuertes bases estadísticas, así como la discusión que académicamente se viene gestando en torno a teorías en pleno desarrollo como la nueva teoría del crecimiento, la de la información asimétrica, la nueva economía política y el nuevo institucionalismo, se forman sobre la base de que, en palabras de Enrique Antonio Lopez Enciso, “*el crecimiento es solo una parte del desarrollo de las sociedades y que existe otras dimensiones de mayor importancia como son la democracia política, los derechos humanos, la salud, la salud, el medio ambiente y un acceso igualitario a las oportunidades*” (7). La idea sobre la cual el aumento de la inequidad es una coyuntura surgida de las primeras etapas del crecimiento económico, se ha desvirtuado paulatinamente al entender que estos procesos pueden fundamentarse en la construcción de estructuras sociales más equitativas para poder generar un mayor crecimiento económico, estableciendo a la redistribución de la riqueza como una de las estrategias centrales del desarrollo, buscando una redistribución por medio de mecanismos de gestión del gasto público, mejorando así el ejercicio de las libertades individuales, la productividad económica y la sostenibilidad ecológica.

## **LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL BAJO LA NUEVA PERSPECTIVA DE LA LEY**

Así, la Ley 388/97 planteó como una de sus directrices que la planeación territorial debía desarrollar acciones y herramientas complementarias a la planificación socioeconómica municipal, por medio de un plan de ordenamiento físico (o Plan de Ordenamiento Territorial – POT) para el mediano y largo plazo (12 años), que afectase el uso y manejo del suelo y sus posibles mecanismos de explotación económica, y su complementariedad con los Planes de Desarrollo Municipal, dirigida a programar el gasto público mediante un plan de inversión planteado por el gobierno de turno, programado y especificado en sus rubros de financiación y gasto durante la vigencia de su mandato (4 años) (Salazar, 2010: 19). Por lo reciente de la implementación de la Ley, el sistema de planificación aún está en proceso de ajuste, siendo este año cuando se cumple la primera vigencia de la gran mayoría de los primeros planes, situación que ha de permitir una evaluación profunda sobre la integridad del proceso, desde la parte diagnóstica hasta la formulación y desarrollo instrumental de políticas relativas a la gestión integral del territorio. Según Salazar (20), “*las dificultades vienen de desplegar una planificación que de respuesta tanto a problemas urbanos que podrían llamarse de primera generación (vivienda, servicios públicos, equipamientos), como de segunda generación (transporte, renovación, periferia, patrimonio) y de tercera (sostenibilidad, competitividad, equidad, convivencia). Este sistema debe diseñarse en función de la capacidad real de la administración para actuar y desarrollar programas en la ciudad, así como de las características propias del mercado inmobiliario y de la industria de la construcción existente*”.



En este sentido, la articulación esperada por la Ley como tal, tendrá una valoración integral en la vigencia de administraciones locales 2012-2015, evidenciando no solo los aportes que integralmente ha tenido la implementación de una nueva estructura normativa de carácter holístico como la Ley 388/97, sino el desarrollo metodológico que sobre la planeación cada administración local hizo en su momento. Igualmente, tal como lo expresa María Mercedes Maldonado (2008: 46), las competencias relativas al urbanismo, definidas como el ordenamiento físico del territorio, las políticas de suelo, construcción y vivienda, son del orden municipal en ejercicio de la función pública que a estos les compete, teniendo en cuenta las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales bajo el manto del carácter municipal que la naturaleza de esta función pública entraña, habilitando a los municipios, dentro del marco que la Ley establece, respecto a decisiones relativas al uso del suelo y su tributación. En este mismo sentido, Luis Molina López y Carolina Albarracín Granados

(2007: 68) evidencian la importancia que la esta Ley establece en la concepción de una planeación física concertada, situación inédita en la gestión urbana en Colombia, que implica la participación de todas las fuerzas vivas de la sociedad en su definición, así como su carácter vinculante con las estrategias de desarrollo socioeconómico consignadas en los Planes Nacionales y Locales de Desarrollo, la prevalencia del interés público, en especial en temas relacionados con el establecimiento de una relación armónica con el medio ambiente, el reconocimiento y valoración de tradiciones históricas y culturales, y su vinculación con la organización física del espacio bajo una perspectiva integral. La articulación de las disposiciones relativas a la gestión del territorio entre las esferas nacional, regional y local (Maldonado, 2008: 47), han de estar supeditadas por determinantes de orden ambiental, patrimonial cultural, la definición de infraestructuras de diverso alcance territorial y las directrices de ordenamientos para su respectiva área de influencia. Si bien la estructura para la definición de competencias en cada caso fue relativamente bien planteado por la ley, con el paso del tiempo esa definición de competencias se ha vuelto cada vez más difusa, debido a la necesidad de buscar atender coyunturas sociales, económicas y políticas, de manera que las responsabilidades asignadas a cada una de las esferas de la administración del territorio han irrumpido en las de menor rango, interviniendo en las competencias que cada nivel ha de tener para optimizar su adecuada integración y sinergia operativa<sup>8</sup>, creando incertidumbre respecto a las competencias normativas del uso del suelo y sus diferentes niveles de dependencia. El problema surgido a partir de la definición de los niveles de competencia y las responsabilidades establecidas en cuanto a la gestión del territorio, exige la definición de mecanismos de coordinación y complementariedad en cuanto a las competencias que cada ámbito territorial tiene en cuanto a la gestión del territorio, reconociendo así las potestades que constitucionalmente se da a cada nivel administrativo del territorio, buscando así superar las coyunturas emergidas por los intereses políticos de la administración de turno en favor de la sociedad.

Los cambios establecidos en la nueva herramienta (POT), así como los nuevos métodos para su formulación e implementación, apenas se encuentran en proceso de ajuste, ya que un cambio tan profundo en las estructuras administrativas y políticas del Estado, así como en la forma como el pueblo puede y debe participar en dichos procesos, exige de la sociedad un cambio en la forma como se ha de

8 Es el caso de los megaproyectos de vivienda promovidos por el Gobierno de Alvaro Uribe, en el que se planteaba “apoyar” las iniciativas locales de vivienda, con fondos de la Nación, generando proyectos que en su momento fueron muy controvertidos, por cuanto no consideraban la potestad de las administraciones locales en la gestión de su ámbito territorial, generando proyectos con una estructura de planeación que no fue considerada en el POT, como fue el caso de los proyectos “Ciudad Verde” en Soacha, y “Ciudad Fortalecer” en Mosquera.



entender la planificación del territorio como mecanismo de manejo y gestión del espacio habitado, así como de la comprensión que del uso del instrumental que los Planes de Ordenamiento disponen para el manejo integral del territorio, debe ser conocido, apropiado y manejado por todas las fuerzas vivas de la sociedad implicada en proceso.

Así, la Ley 388 se fundamenta en 3 principios centrales (Molina y Albarracín: 6): La función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios; además, como principios generales, establece la función pública del urbanismo y la participación democrática como ejes fundamentales en la construcción de políticas públicas relacionadas con el ordenamiento del territorio municipal y asegurar condiciones de vida adecuadas para la población en términos ambientales y de acceso a las infraestructuras de servicios públicos domiciliarios, vivienda digna y espacio público. Para lograrlo, la ley dispone que los municipios dispondrán de las siguientes herramientas de gestión (Maldonado, 2008: 47): un Plan de Ordenamiento Territorial vinculante para actores públicos y privados, la aplicación del impuesto predial de la contribución de valorización o de la participación en plusvalías y una serie de mecanismos e instrumentos que permitan movilizar las plusvalías o precios del suelo socialmente creados para producir suelo urbanizado que permita mejorar las condiciones materiales de vida y la integración socio-espacial. Igualmente, uno de los principales problemas a afrontar en el marco de la nueva legislación urbana, fué la de la socialización del derecho a urbanizar o a construir, estableciendo a los agentes dinamizadores del espacio urbano una estructura de derechos y deberes encaminadas a normatizar las dinámicas de la construcción de la ciudad.

Dentro de los derechos y deberes establecidos por la nueva ley, según Maldonado (2004: 7), *“La propiedad privada ha sido reconocida no solo como un derecho sino como un deber en tanto implica obligaciones, y en esa medida el ordenamiento jurídico garantiza no solo su núcleo esencial, sino su función social y ecológica, que permite conciliar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas”*. Así mismo, las cargas y beneficios de la nueva reglamentación urbana, ofrece a los municipios herramientas más apropiadas para poder gestionar de forma más equilibrada en términos económicos y sociales el territorio urbano, superando las coyunturas políticas y encaminando el desarrollo territorial en torno a un modelo urbano de largo plazo, consecuente con sus dinámicas económicas, sociales y culturales.

## **INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DISPONIBLES POR LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DISPUESTOS POR LA LEY 388/97<sup>9</sup>**

Según Maldonado (2003: 3), la Ley 388 prevé la incorporación de dos tipos de planes en un solo documento (el Plan estructural y el Plan urbanístico), definiendo así el llamado Componente General, encargado de definir objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo, asegurando tanto su competitividad como el aprovechamiento racional del suelo y de los recursos naturales, mediante<sup>10</sup>:

- *La identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad*

---

<sup>9</sup> Para los fines de este artículo, se va a hacer un repaso de los instrumentos que la Ley dispone para operar e intervenir en los procesos de ordenamiento del territorio, sin tener que ahondar de forma profunda en ellos. El propósito de recapitular este instrumental, se centra en el reconocimiento de complementariedad en algunos de ellos con respecto a la Participación en Plusvalías, y evidenciar así algunos inconvenientes surgidos en su proceso de implementación.

<sup>10</sup> Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997. Artículos 11 y 13



- *La definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito*
- *La adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales*
- *Estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala*

Y definiendo también los componentes de mediano y corto plazo<sup>11</sup>, subdividiéndolos en componente urbano, definido como “*un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana que integra políticas de mediano y de corto plazos, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas*”; y en componente rural, definido como “*un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales*”.

### **Instrumentos De Gestión Del Suelo**

La Ley provee a las Administraciones Locales de una serie de herramientas administrativas para intervenir directa o indirectamente sobre el mercado de la tierra, con el fin de poder corregir y/o controlar hechos que perjudiquen de forma sustantiva el bienestar común en términos económicos, sociales, culturales, patrimoniales y ecológicos (como la retención improductiva del suelo con fines especulativos), así como para asignarle diferentes formas de uso, según sea requerido por el proceso diagnóstico. Estas intervenciones (8) se justifican en la medida en que la tierra comprendida en los límites administrativos de las Administraciones Locales poseen características específicas de índole económico (establecidas como bien único, no reproducido ni reproducible) y de organización y funcionamiento de su mercado natural, que estructura de forma singular su mercado, y también por el valor que se le puede dar gracias a los derechos que se le imputen, que en términos generales provienen de decisiones de la Administración Pública Local.

Dichas intervenciones pueden surgir a partir de la posibilidad de orientar el desarrollo urbano de manera coherente y racional, para asegurar la compatibilización entre las diferentes funciones urbanas, o para revertir las consecuencias redistributivas desfavorables al conjunto de la sociedad, generadas por el funcionamiento de los mercados. Bajo estos supuestos, el manejo del suelo por parte de las Administraciones Locales ha de buscar controlar la formación de los precios del suelo, adquirir suelo para atender las necesidades de uso colectivo, y buscar una distribución racional y equilibrada del existente (9). Igualmente, la ley establece como atribuciones de actuación local en el suelo urbano el establecer el derecho sobre el suelo y reglamentar la utilización de los terrenos o someterla a autorización, intervenir en el mercado o controlar las transacciones entre particulares, aplicar impuestos sobre la propiedad, sobre su ocupación, sobre la transformación del uso de los suelos o sobre la transferencia de la propiedad, y movilizar el patrimonio inmobiliario del municipio y utilizar las capacidades financieras públicas para producir nuevos terrenos urbanizados (10), estableciendo al POT no sólo como herramienta de urbanismo, sino como instrumento de gestión del suelo. Además del anterior mecanismo, la Ley plantea también como forma de intervención del mercado el control de las transacciones privadas por parte del Estado Local (11), mediante el cual los municipios intervienen en relación con el valor de las transacciones o con la calidad de los compradores, que finalmente, también actúa como un mecanismo para recuperar plusvalías por parte del Estado. En este mecanismo también se incluyen los Bancos de Tierras, que consiste en la compra de terrenos por un organismo público para anticiparse al mercado cuando la coyuntura de precios es baja, para luego mantenerlos en reserva y ponerlos en venta en épocas de alza, con el fin de hacer bajar los precios del suelo, y las Herramientas Fiscales, mediante las que se grava la retención de

11 *Ibid.* Artículos 13 y 14



terrenos para presionar a los propietarios a venderlos cuando no los utilizan de acuerdo con las previsiones del POT.

Por último, las Administraciones Locales disponen de la Fiscalidad Territorial para poder obtener recursos para los municipios, así como para poder contar con unos procesos de apoyo a políticas redistributivas o de incitación económica, bien sea a la construcción de terrenos o a la protección de espacios naturales o agrícolas o a distribución de actividades en el territorio (12). Así, las políticas de intervención de mercados de suelo territorializa sus objetivos mediante la articulación de I ordenamiento, la transformación, la urbanización de nuevos espacios, y la protección de los espacios existentes, de la naturaleza y la conservación del patrimonio, y han sido concebidas como estrategias de conquista de espacios naturales y de producción racional de espacios urbanizados bien situados, en buenas condiciones financieras, así como del desarrollo de la construcción, y de la realización de equipamientos y de implantación de actividades.

### Planes Parciales

Se plantean como instrumento para complementar las disposiciones establecidas en el POT que no han sido incorporadas de lleno en el desarrollo urbano (Salazar: 23), constituyéndose como elemento regulador de los procesos de urbanización de predios no urbanizados mediante el diseño urbanístico del desarrollo, que implica los diversos componentes del espacio público, las cesiones en tierra para parques y espacios públicos, y la construcción de infraestructura de escala local. Su uso busca superar el desarrollo predio a predio, con el fin de plasmar partes completas de ciudad bien desarrolladas para la población que habitará la zona, y repartir equitativamente las cargas y los beneficios entre los diferentes propietarios que aporten sus terrenos al desarrollo del plan.

### Otros instrumentos de planificación urbana

En el contexto de las ciudades colombianas, se han generado algunas herramientas adicionales de gestión que no son de carácter nacional, pero que en su especificidad, han servido para gestionar de forma particular algunos entornos urbanos (27). Entre ellas se pueden mencionar:

- Planes Maestros: fueron incorporados en el POT de Bogotá como instrumentos para la planificación de los programas y proyectos sectoriales en temas como infraestructura, dotaciones y áreas libres. Buscan que las actuaciones públicas en temas específicos se programen con una visión territorial, acorde con el modelo territorial adoptado en el POT.
- Obligaciones Urbanísticas: es un impuesto fijo incorporado en Medellín, que es cobrado a todos los desarrollos constructivos. Este impuesto fue concebido como una cesión derivada de la densificación con destino a un “fondo de compensaciones”, que tiene como propósito construir nuevos espacios públicos en áreas consolidadas de la ciudad que tienen deficiencias de espacios libres
- Unidades de Gestión: fueron incorporados en el POT de Medellín, cumplen las mismas funciones de las Unidades de Actuación Urbanística, pero partiendo de la base de un acuerdo voluntario de todos los propietarios de los lotes para desarrollar de manera conjunta toda la unidad.
- Macroproyectos: fueron concebidos como *“el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y de orientar el crecimiento general de la ciudad”*<sup>12</sup>

---

12 Artículo 114, Ley 388/97



## **Instrumentos de regulación de la actuación privada**

Son un conjunto de instrumentos que han tendido a incluirse dentro de los “instrumentos de gestión urbana”, muchos de los cuales tienen objetivos que superan la propia regulación (29). En ellos se pueden establecer dos categorías:

- Instrumentos de intervención en la estructura predial: comprenden principalmente el reajuste de tierras y el reintegro inmobiliario adoptados por la Ley de Reforma Urbana. Dentro de esta estructura se consideran: el Reajuste de Terrenos e Integración Inmobiliaria, las Unidades Gestoras, y el Anuncio de Proyecto.
- Instrumentos de gestión e intervención de la propiedad: es una adecuación de los instrumentos de intervención de la propiedad inmobiliaria presentes en la Ley 9/89, adecuados a la nueva estructura normativa, con el fin de hacerlos más eficientes. En este grupo se encuentran: la Enajenación Forsoza, la Declaratoria de Desarrollo Prioritario, y el Derecho de Preferencia

## **Instrumentos de financiamiento**

Respecto a los instrumentos ya vigentes, como la contribución de valorización, los bonos y pagarés de reforma urbana, la nueva Ley planteó nuevas herramientas para obtener recursos para el financiamiento de obra pública y la obtención de tierras para su desarrollo en condiciones preferenciales(31). En este grupo se pueden considerar:

- La Transferencia de derechos de construcción y desarrollo: planteado como un instrumento para apoyar la conservación del patrimonio cultural inmueble y los suelos protegidos de valor ambiental, partiendo del principio de otorgar a todos los predios derechos de construcción que, de no concretarse en el predio, pueden transferirse a otro que tenga la capacidad normativa para recibirlos.
- Los Fondos de compensaciones: planteado como un instrumento para resarcir a los propietarios de inmuebles que han sido afectados por declaratoria de bienes de interés cultural o ambiental que restringan definitivamente el desarrollo.
- El Anuncio de Proyecto: planteado como un instrumento para “congelar” el precio del suelo antes de que se inicie la actuación pública, de forma tal que se pueda descontar del precio del suelo el mayor valor generado por las obras y por el desarrollo futuro del proyecto.
- La Participación en Plusvalías: basada en el Artículo 82 de la Constitución Política de 1991, busca que el aumento de los precios de los terrenos causado principalmente por decisiones administrativas sea compartido entre el propietario y la ciudad.

## **LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS EN LA LEY 388/97**

Según Augusto Cesar Pinto Carrillo (2010: 54), la Constitución de 1991 garantiza la propiedad privada, y le atribuye una función ecológica y social que limita el ejercicio de tal derecho, imponiéndole obligaciones inéditas en la legislación colombiana. Estas obligaciones están enmarcadas dentro de la obligación que constitucionalmente se le asigna al Estado de ejercer un proceso de planeación del territorio bajo los principios del ordenamiento territorial, el reparto equitativo de cargas y beneficios, y la prevalesencia del interés general sobre el particular. Para lograr cumplirlos, la Ley establece instrumentos para el desarrollo territorial, tales como la Participación en Plusvalías, las Compensaciones Urbanísticas, y la Declaratoria de Desarrollo Prioritario.



En cuanto a la Participación en Plusvalías, su definición en términos normativos (que se acerca mucho a la establecida en la Contribución por Valorización) establece que las acciones que el Estado Local desarrolla en su territorio, normalmente provoca incrementos en el valor del suelo ubicado en el área de influencia de tales intervenciones, favoreciendo así de forma particular a sus poseedores (55). La diferencia más substancial que Pinto establece entre la Participación en Plusvalías y la Contribución por Valorización, se centra en que la Participación en Plusvalías “*se pretende desligar el monto de la inversión (en obra pública) de la magnitud de “plusvalías” que se intenta recuperar*”, además que “*trata de extender su aplicación no solamente a actuaciones estatales que impliquen inversión, sino a otras acciones gubernamentales que tienen el mismo efecto sobre los precios y que no implican desembolsos fiscales*”. Para María Clara Vejarano (2008: 82), el Capítulo IX de la Ley 388, que es el que desarrolla tanto el concepto de plusvalía a adoptar en la estructura legislativa local, como el procedimiento operativo a seguir, plantea argumentos a favor y en contra de la rigurosidad con la que se definen los procesos y tiempos de ejecución del instrumento, presentándose para algunos como una limitación a la autonomía municipal, y a otros como un proceso que facilita su aplicabilidad, dada la ausencia de reglamentación para este caso específico.

Por otro lado, Samuel Jaramillo (2005), además de coincidir con la definición ya mencionada, establece como uno de los objetivos centrales de esta herramienta corregir la inequidad producida por el vertiginoso ritmo de urbanización en América Latina, situación que ha generado grandes presiones sobre las administraciones públicas en cuanto al suministro de infraestructuras y servicios básicos, hecho que ha superado ampliamente su capacidad de respuesta efectiva ante la población que requiere de ellos, generando como consecuencia presiones fiscales altas para derivar el uso de recursos destinados a otros rubros para atender estos propósitos, la pobre valoración colectiva en cuanto a la implementación de este tipo de inversión para el uso y disfrute colectivo, y la proliferación de procesos de urbanización informal, que exige grandes inversiones por parte del Estado Local y Nacional para subsanar los efectos nocivos que estos procesos de urbanización generan en la ciudad y el entorno de quienes habitan estos sectores. Igualmente, también anota como muchos de estos procesos de urbanización rampante, ha generado grandes ganancias a los poseedores de la tierra, quienes se benefician no solo de la acción del Estado Local en cuanto a la necesidad de desarrollo del suelo disponible dentro de su jurisdicción, sino también de las necesidades sociales antes descritas, fomentadas por la presión social atendida por procesos de urbanización ilegal, que posteriormente han sido regularizados. Estos poseedores, prácticamente sin ninguna contraprestación, se benefician del incremento de precio del suelo, bien sea por decisiones de tipo normativo, bien sea por procesos de demanda de suelo por parte de población en situación de vulnerabilidad, que acuden al mercado informal de tierra, situación que socializa sus costos y privatiza sus beneficios.

En este escenario, la Participación en Plusvalías busca equilibrar la carga social de costos y beneficios, procurando que quienes más se beneficien de la dinámica del mercado del suelo, contribuyan más en el pago de sus costos. Pero además de la lógica redistributiva de beneficios que la sustenta socialmente, también actúa sobre el fortalecimiento fiscal municipal, mediante la captación de recursos generados por el proceso de urbanización, favoreciendo una provisión de recursos estable, evitando sobrecostos y permitiendo acciones preventivas en la gestión del suelo (2).

Respecto a la diferenciación dentro de su carácter fiscal entre la Participación en Plusvalías y la Contribución por Valorización<sup>13</sup>, Jaramillo (2011: 201) opina que el alcance de esta última es bastante restringido, dado que su operación apenas afecta de forma marginal los incrementos del precio del suelo

---

13 También conocida en otros países como “contribución por mejoras”



urbano, captando tan solo una pequeña parte de estos. En cambio, la Participación en Plusvalías, que surge como acción complementaria a esta, amplía el espectro de situaciones de incremento de valor del suelo susceptibles de ser gravadas y recuperadas por el Estado, estableciendo como base de la contribución *“el incremento en los precios de los terrenos asociados a acciones urbanísticas del Estado, entendidas como inversiones o como mutaciones en la reglamentación urbana”*, siendo exigible en los siguientes casos:

- Los incrementos en el precio del suelo asociados a una autorización de mayor densidad
- Los incrementos asociados a un cambio de uso que genere rentas mayores
- Los incrementos relacionados con la incorporación a usos urbanos de suelo rural
- Los incrementos relacionados con la ejecución de obra pública

Este último, aún cuando establece una causa común con la Contribución por Valorización, se justifica al incluir los casos en los que los impactos sobre los precios de bienes inmuebles afectados por la inversión pública son superiores al valor invertido por el Estado.

Igualmente, establece como la Participación en Plusvalías dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial, también tiene la función de garantizar que los cambios anteriormente anotados tengan un soporte técnico, proporcionando así estabilidad fiscal a los propietarios de bienes inmuebles y evitando el ejercicio de acciones públicas únicamente con propósitos fiscales.

El cálculo del efecto según la Ley, ha de basarse en la realización de dos avalúos comerciales en áreas definidas como “zonas geoeconómicas homogéneas

”, que tienen como base una fecha previa a la promulgación de la Ley, y que se actualiza de acuerdo a la evolución del Índice General de Precios a la fecha actual, y por otro lado, se hace una estimación del precio que adquirirán los inmuebles de acuerdo a la nueva reglamentación, y la diferencia entre estos dos valores, es lo que constituiría el efecto plusvalía en sí.

A este valor, se le ha de imponer una tasa definida por la autoridad municipal, que oscila entre el 30 y el 50%, siendo corregida, según sea el caso, por la presencia de la Contribución por Valorización en la operación, y haciendo efectivo el cobro en el momento en el que el cambio en el precio del bien se haga efectivo: o bien sea por su enajenamiento, por la solicitud de una licencia de construcción, o por cambio de uso efectivo. De esta forma, se busca que quien contribuye tenga los fondos necesarios para ejecutar el pago correspondiente al Estado, y evitando que se produzcan efectos urbanísticos indeseables. Pero si el cambio establecido en la reglamentación no es confirmado por el mercado, el cobro no habrá de tener lugar, o será exigido solo cuando la mutación de la norma se haga efectiva (205).

Las formas de pago dispuestas para cumplir con la imposición, podrán ser según el caso (Vejarano: 85):

- Dinero en efectivo
- Porción de terreno, que puede ser parte del predio que genera la plusvalía o estar localizado en otra área de la ciudad, manteniendo siempre la equivalencia del valor correspondiente al pago de la participación
- Admitiendo como socio del proyecto inmobiliario a la administración municipal, mediante el reconocimiento a ésta de un valor accionario equivalente al pago de la participación



- Construcción de obras de infraestructura vial, de servicios públicos y/o de equipamientos sociales en zonas de la ciudad de desarrollo incompleto
- Adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía

Y por último, la destinación de los recursos obtenidos, habrán de ser destinados a alguna de las siguientes acciones urbanísticas:

- Planes y proyectos de vivienda de interés social
- Adecuación y mejoramiento de barrios incompletos
- Red de espacio público
- Infraestructura vial y sistemas de transporte masivo de interés general
- Programas de renovación urbana
- Fomento de la creación cultural y del patrimonio cultural

## **LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS EN EL CASO DE BOGOTÁ**

Según Vejarano (86-87), en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, adoptado mediante el Decreto 619 de 2000, se asumieron de forma explícita varias de las exigencias que la Ley 388/97 estableció, con la idea de establecer un “modelo de ciudad” bajo la siguiente estructura esquemática:

- Clasificó el suelo del Distrito en suelo urbano, de expansión y rural, y dentro de ellos especificó el suelo de protección, representado principalmente por el suelo que en este plan se denominó estructura ecológica principal.
- Adoptó, bajo el concepto de modelo territorial, un conjunto de políticas y decisiones en relación con la región y los componentes urbano y rural del territorio.
- En el componente urbano, a partir de la delimitación de “piezas urbanas y centralidades” que constituyen el modelo urbano propuesto, adoptó políticas, decisiones, programas, proyectos y normas en materia de medio ambiente y recursos naturales, expansión urbana, vialidad y transporte, servicios públicos, equipamientos colectivos, espacio público, vivienda, patrimonio, renovación urbana, normas para usos del suelo y tratamientos urbanísticos.
- En el componente rural adoptó decisiones y normas en materia de áreas protegidas, asentamientos humanos, sistema vial, centros poblados rurales y régimen de usos.
- En una sección del Plan adoptó lo que se denominó “Instrumentos de Gestión Urbana”, incluyendo indiscriminadamente y de forma desarticulada respecto al comportamiento del mercado inmobiliario



instrumentos como la asignación, por medio de “fichas normativas”, de usos del suelo y edificabilidad predio a predio en las UPZ, los planes parciales y otras categorías de planes, algunos instrumentos de regulación pública del mercado del suelo a los que se dio el nombre de “instrumentos de actuación urbanística”, y los denominados “instrumentos de financiación”, entre los cuales se incluyó la participación en plusvalías.

En el caso de la Participación en Plusvalías (88), los primeros intentos no fueron fructíferos (años 2000-2002), dada la dispersión de competencias y la poca coordinación comprensiva respecto del concepto de la participación en sí. Y dada la especificidad en la destinación de los recursos provenientes de este instrumento, algunas entidades mostraron especial interés en el manejo de esos fondos, sin dimensionar aún el potencial que como herramienta de control del mercado del suelo tenía, ni los efectos en cuanto al reparto equitativo de cargas y beneficios podía llegar a tener en asocio con otros instrumentos de planeación, y menos aún la utilidad que en conjunto pudiesen llegar a tener en la materialización de los objetivos y proyectos planteados en el Plan de Ordenamiento, particularmente los relacionados con la adecuada presencia de los usos y las actividades urbanas más frágiles, pero social y culturalmente esenciales.

Para ese primer momento, Vejarano (91) anota cómo las discusiones al respecto se centraron fundamentalmente en los siguientes temas:

- La necesidad o no de adoptar la participación en la plusvalía mediante un acuerdo del Concejo Distrital.
- La imposibilidad de cobrar la participación, aun cuando se lograra su adopción por parte del Concejo Distrital, dado que a la fecha en que se daban estas discusiones, ya había sido aprobado el Plan de Ordenamiento y, por tanto, ya había ocurrido el hecho económico que hacía exigible la obligación tributaria. Por lo anterior y en cumplimiento del principio de irretroactividad para la aplicación de normas tributarias, la participación no podría ser exigida.
- La aparente imposibilidad de calcular el efecto plusvalía para el hecho generador correspondiente a la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, dado que el método de cálculo del efecto plusvalía establecido por la Ley para este hecho generador es equivocado, pues conduce a calcular un valor económico que involucra una relación entre el costo de construir los metros cuadrados adicionales autorizados y el área del terreno, evidenciando así que esta relación no tiene que ver estrictamente con la incidencia en el precio del suelo derivada de la autorización de un mayor potencial edificatorio o metros cuadrados adicionales de construcción
- La posible doble tributación, entre la participación en la plusvalía y, por un lado, el impuesto de propiedad, que es un tributo del orden municipal, y, por el otro, el de renta, perteneciente al nivel nacional.
- El abundante número de avalúos necesarios para calcular el efecto plusvalía y el alto costo de su realización podría ser mayor que el recaudo de los recursos, resultando, por lo tanto, inocuo y aun contraproducente dar aplicación al tributo.
- El prolongado proceso establecido por la Ley 388/97 entre la adopción de la norma que configura el hecho generador de plusvalía hasta su notificación a los propietarios de los inmuebles (mínimo siete meses), que daba lugar a que durante este tiempo los propietarios obtuvieran la licencia de urbanización y/o construcción, sin que hubieran sido notificados de su obligación del pago de la plusvalía, por tanto, haciendo imposible su cobro



Seguidamente, según Vejarano, adoptado el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, se iniciaron los trabajos de reglamentación de los instrumentos dispuestos por la ley para ejecutarlo, tomando decisiones en los términos definidos al principio del presente capítulo, ninguna de las cuales constituyó un hecho generador de plusvalía a cabalidad, principalmente porque esas decisiones, adoptadas con un amplio nivel de generalidad, no permitían a la Administración de la ciudad calcular el mayor precio del suelo, ni a los propietarios de éste hacer uso de la norma hasta tanto no hubiera una mayor especificación del aprovechamiento posible mediante la reglamentación de las Unidades de Planeación Zonal<sup>14</sup> (UPZ) o el diseño detallado de los Planes Parciales, y en ambos casos, su adopción mediante decreto de la Alcaldía y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Dado que la figura de los Planes Parciales como de las UPZ's era inédita en la legislación urbana en Colombia, su desarrollo fue lento, siendo reglamentadas 16 de las 112 UPZ's establecidas en Bogotá para el momento en que se aprobó el Acuerdo de Adopción de la Plusvalía en Bogotá, en Diciembre de 2003. Su reglamentación, que buscaba establecer un plan de estructura urbana y una estructura normativa de usos y edificabilidad, terminó siendo una norma de usos y edificabilidad que aplica a cada uno de los predios que la integran, agrupados en sectores normativos. En el Decreto Reglamentario de cada UPZ, se incluye un capítulo de Instrumentos de Gestión Urbanística, en el que se incluye la Participación en Plusvalía, especificando en los casos en los que las normas de usos y edificabilidad adoptadas para cualquiera de los sectores normativos de la UPZ constituya un hecho generador de plusvalía.

Luego, mediante el Acuerdo 118/2003, con el que se reglamenta la Participación de Plusvalías en Bogotá, en la Administración Local ya existía un consenso sustanciales en cuanto a la naturaleza de la Participación en Plusvalías (94), y desde el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se evidenció un interés manifiesto en la adopción de los instrumentos de regulación pública del mercado de suelo establecidos en la Ley 388/97, y los obstáculos a la adopción de estos, incluida la Participación en Plusvalías, plantearon escenarios de resolución sin que exigiese la modificación de la Ley. Dentro de las contribuciones más importantes que esta reglamentación planteó, Vejarano cita:

- Desarrolló una argumentación acerca de que el hecho generador de la plusvalía es un proceso que puede llamarse “acto complejo”, que no se configura en un solo momento en el tiempo, sino mediante decisiones sucesivas.
- Especificó que para el caso del cálculo del efecto plusvalía por mayor aprovechamiento del suelo en edificación, si bien el método que quedó consignado en la Ley era equivocado, era posible recurrir a respaldos constitucionales y legales, con el fin de especificar que para este hecho generador debería utilizarse el método de avalúo residual.

Ya en su fase de implementación, en enero de 2004 se inicia la ejecución la liquidación de la Participación en Plusvalías derivadas de los instrumentos que ya hubiesen especificado algunas de las decisiones generales del Plan de Ordenamiento en materia de usos y edificabilidad. Para su fecha de expedición, Vejarano anota que se habían reglamentado 16 UPZ y adoptado 11 Planes Parciales, y si bien asignaban usos y edificabilidades específicos y definidos para los inmuebles de un sector normativo, se hará efectivo el efecto plusvalía en el caso en el que al propietario del inmueble se le otorgue la licencia respectiva, y dependerá del propietario hacer uso de las posibilidades que le otorga la norma, de forma total o parcial. Igualmente anota como para el desarrollo del proceso de liquidación del efecto plusvalía, fue de mucha

---

14 Según Vejarano, las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) “constituyen porciones del territorio de la ciudad ya construida y consolidada, con origen o no en la urbanización formal, conformadas por un barrio o conjunto de barrios tanto en suelo urbano como en suelo de expansión, que mantienen unidad morfológica y funcional” (92)



utilidad el procedimiento detallado que contiene la Ley en relación con la definición de plazos, actividades y responsables de ejecutar cada una de las etapas del proceso.

Igualmente, establece como de forma paralela a lo sucedido en la Administración Local de Bogotá, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tomó nota de los avances presentados por Bogotá en la materia, reflejado en el Decreto 1788/2004, “Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997”, dando soporte a lo desarrollado por la Administración Local en su momento, y planteando mecanismos más expeditos para la implementación de esta herramienta en el resto del país. Por el lado de la Administración Local, también anota como las entidades involucradas en la implementación de la Participación en Plusvalías, prepararon el campo para poder afrontar administrativamente las exigencias de su puesta en marcha, haciendo especial énfasis en la responsabilidad que recayó sobre la Secretaría de Hacienda, encargada de ejecutar los procedimientos de pago, entre los que como avances resalta:

- Hacer comprensivo el tema para todos los funcionarios, debido a que es un tributo cuya finalidad tiene horizontes urbanos más complejos que los de cualquier otro tributo, lo cual requiere que los funcionarios encargados del control y orientación al ciudadano sean concientes del contenido social y colectivo del tributo.
- Atender y prestar servicio al ciudadano que solicita licencias de urbanismo o construcción sobre inmuebles beneficiados con aprovechamientos que generan el pago del tributo de la participación en plusvalía.
- Responder las solicitudes de certificación para autorizar a los particulares a realizar cambios en el registro del historial de propiedad sobre los bienes inmuebles en los cuales aparece publicado el acto de liquidación del efecto plusvalía.
- Especificar formas y facilidades para el pago del tributo en dinero en efectivo, como el otorgamiento de plazos antes de iniciar procesos de cobro.
- Coordinar con los curadores urbanos, la metodología para informar a la SHD sobre el otorgamiento de licencias en las cuales hayan autorizado mayor aprovechamiento o cambio de uso en virtud del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, para verificar si ha cumplido correctamente la obligación de declarar y pagar (control tributario) y, a su vez, certificar a las oficinas de registro inmobiliario.
- Conformar, conjuntamente con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, una base de datos de los predios a los que se ha hecho la liquidación o la preliquidación de la participación para posteriores controles

De parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, resalta la conformación del Grupo de Plusvalías, formado con el fin de que asuma la realización de manera rutinaria de las diversas etapas que son responsabilidad del Departamento, así como garantizar que la Dirección del mismo cumpla con los trámites necesarios en los tiempos establecidos.

Por el lado de el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, señala que no ha sido necesario hacer adecuaciones particulares, ya que tienen la capacidad de responder a las exigencias planteadas por la elaboración de los avalúos y del cálculo del efecto plusvalía, con su actual estructura.



## PREGUNTAS A PROPÓSITO DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS EN BOGOTÁ

Para evaluar el estado actual de la investigación en proceso, se habrán de tomar dos estructuras de análisis: la propuesta por Martim Smolka y David Amborski (2003), en donde se plantean de forma genérica desde una visión Latinoamericana los escenarios que reflejan una falta de comprensión de las herramientas de recuperación de plusvalías, y las consideraciones planteadas por Samuel Jaramillo (2011), relativas a las controversias que esta herramienta ha generado en el medio colombiano. Vale la pena establecer que como ha sido patente en el texto, la base de la experiencia bogotana ha tenido una sola base de referencia (Vejarano, 2008). Sin embargo, aún cuando pueda presentar sesgos evidentes en la recapitulación de la experiencia (máxime al requerir de una estructura de análisis comparado), se plantea como avance del proceso, y así mismo se han de tomar las conclusiones aquí escritas.

Para iniciar, Smolka y Amborski plantean la importancia del reconocimiento que deben tener los planificadores y los responsables de las políticas públicas urbanas respecto a una mejor comprensión del potencial y los impactos generados por las herramientas de recuperación de plusvalías (75), haciendo de ello una condición necesaria para optimizar el uso del instrumental normativo disponible y para minimizar la posibilidad de impactos no deseados por acción de la Administración Pública. En tal sentido, plantea tres preocupaciones fundamentales. Primero, la recuperación de valor cuando no hay intención de hacerlo o no se está consciente del hecho. En el caso específico de este escrito, la Participación en Plusvalías en Bogotá, si bien tuvo un momento de desasosiego y confusión en el ámbito de la Administración Pública Local en este tema, actualmente está bien instrumentalizado, y las competencias en este tema se encuentran bien definidas. Es posible que exista algún nivel de poca coordinación en cuanto a la gestión administrativa del hecho gravable, principalmente en la coordinación entre Curadurías Urbanas, Catastro, Departamento Administrativo de Planeación, Oficina de Instrumentos Públicos y Secretaría de Hacienda, pero eso es motivo de una constatación a realizar en el futuro próximo de parte de quien escribe. En segundo término, la pérdida de oportunidades para recuperar plusvalías. Fue claro también como dentro del proceso de implementación y reglamentación de la Participación en Plusvalías en Bogotá, se observó que como hecho imponible en términos fiscales, no puede tener efecto retroactivo. Sin embargo, el haber recurrido no a la entrada en vigencia de la norma de forma anterior a la reglamentación de la Participación en Plusvalías, sino al ejercicio del derecho del que puede ser beneficiario el ciudadano poseedor del bien afectado, planteó una estructura en el gravamen que favorece los intereses colectivos sobre los particulares, fomentando así la redistribución del incremento de valor inmobiliario. Esto no significa que no hayan existido personas que se hayan beneficiado anteriormente de la acción normativa del Estado Local, sino que en la actualidad, con los actuales procedimientos de liquidación del efecto plusvalía, es muy difícil que esta situación vuelva a presentarse. Y en tercer término, la recuperación de plusvalías llevada adelante, pero con efectos perversos o resultados redistributivos negativos. Como lo planteó Vejarano (100), si bien algunos contradictores al proceso, estimaban que la relación costo/beneficio del proceso administrativo pudiese tener un impacto negativo en las finanzas de la ciudad, debido principalmente al alto costo de los procesos avaluatorios de las áreas definidas para tal fin, a fecha de Marzo de 2006, los costos cubiertos por la Administración Local ascendían a U\$ 84.300<sup>00</sup>, mientras que el recaudo por concepto de Participación en Plusvalías ascendía a U\$ 9'850.000<sup>00</sup>, estableciendo así que este tipo de consideraciones no han de tener lugar sólido. Sin embargo, y como hecho de interés para quien escribe, también plantea en forma de coda, la instauración de una serie de cambios relacionados con la estructura operativa de la Participación en Plusvalías en Bogotá, situación que se indagará en el futuro cercano.

Por otra parte, Jaramillo plantea cuatro consideraciones relativas al debate del tema en Colombia, centradas en el diseño del instrumento (206). La primera de ellas se refiere a la incertidumbre de la



recolección fiscal. Es bastante acertado en la definición de un alto nivel de incertidumbre respecto de la disposición de recursos líquidos estables, dado que los pagos no están establecidos en fechas definidas, sino en el momento en el que el ciudadano decide ejercer su derecho efectivo. Sin embargo, igualmente anota que este tipo de lógica administrativa plantea prevenir los efectos de remoción que pueden llegar a constituir un riesgo con otro tipo de cobros, así como la sobrestimación que pudiesen general los cambios en la reglamentación urbana vigente sobre los precios inmobiliarios. Igualmente anota como esta situación está por aclararse, dado que la implementación de la Participación en Plusvalías es bastante reciente, y los datos para poder verificar el hecho no son lo suficientemente abundantes y sólidos como para establecer el hecho. La segunda consideración se refiere a la captación de todo tipo de movimientos del precio del suelo. Si bien la base de toda la estructura de la Participación en Plusvalías es la de captar parte de los incrementos de valor del suelo por intervención directa o indirecta del Estado, también es cierto que algunos procesos, más que plusvalías, pueden generar minusvalías aparentes, producidas por procesos coyunturales de contracción económica. Para lidiar con tal fin, Jaramillo plantea como mecanismo contingente realizar el cálculo del efecto mediante dos estimaciones del precio de los inmuebles, el primero teniendo en cuenta las condiciones de formación del precio con la reglamentación previa, y el segundo con la nueva reglamentación, aislando así todos los otros tipos de movimientos que puedan generar anomalías en la liquidación respectiva. En este caso, como en el anterior, está por verificarse este supuesto, dado que desde la reglamentación de la Participación en Plusvalías en Bogotá, el mercado inmobiliario se encuentra en una etapa de alza, y hasta el momento no ha tenido contracciones fundamentales, ni siquiera con la crisis bancaria global de 2008. La segunda consideración se refiere a la definición del precio de referencia en el avalúo retrospectivo. Jaramillo plantea como ciertas interpretaciones pueden implicar una filtración importante del incremento real del precio, restringiendo así el gravamen, dado que en el precio comercial se asume con frecuencia parte del precio de anticipación, y dado que frente a la expectativa no se establece reglamentación alguna, la sola sugerencia de su existencia provoca un alza en el precio del bien inmueble dada la previsibilidad del acto, reconociendo así la expectativa como un derecho adquirido, situación que hace que en el avalúo se reconozca la situación potencial que beneficia al poseedor del bien. En este sentido, plantea que no puede ser congruente el desarrollo de un avalúo comercial, sino de la estimación del precio de un bien inmueble que resultara de un uso autorizado, así como de las rentas que efectivamente perciba el predio en consideración. Y finalmente, la consideración relativa a si la aplicación de la Participación en Plusvalía es discrecional o automática. En el caso bogotano, dada la magnitud del territorio a intervenir, los cambios en la norma no son susceptibles de establecer dicho efecto en todo el contexto de la ciudad. La fortaleza de la estructura administrativa que establece la viabilidad o no de establecer el efecto en el contexto de la ciudad, no solo plantea una fuente de recursos interesante para la reinversión en obra pública, sino también en su establecimiento como mecanismo de control y gestión del suelo.

Por último, vale la pena establecer dentro de la lógica que pudiese plantear la actual estructura de planeación en Colombia, el ejemplo de Bogotá se posiciona como uno encaminado a buscar soluciones integrales desde el punto de vista social, ambiental y económico. Es evidente que en situaciones específicas, las Administraciones Locales no han tenido un impacto adecuado en la implementación de políticas territoriales. Sin embargo, el fortalecimiento de los procesos de participación en las decisiones que implican manejo y gestión del territorio, ha tenido un salto cualitativo importante, y ha dado a la Administración Pública Local en Bogotá las herramientas suficientes para plantear dinámicas urbanas más equilibradas e incluyentes.



## BIBLIOGRAFÍA

**CORTÉS SOLANO, Rodrigo (2007).** Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990). Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato , en Revista Bitácora, número 11 (enero-diciembre 2007): Universidad Nacional de Colombia: Bogotá, 2007. p. 160 - 213

**ERASO, Yamila (2004).** El fracaso de la autonomía territorial esbozada en la Constitución de 1991 , en Revista Criterio Jurídico. Santiago de Cali V.4 2004 . p. 217-230

**GRANDA MARÍN, Alberto (1994).** Asamblea Nacional Constituyente y Constitución Política de 1991, en Revista "Pensamiento Humanista", No. 2. Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana-Formación Humanista, 1994

**JARAMILLO, Samuel (2005).** Recuperación de plusvalías en Colombia. Reflexiones sobre su desarrollo histórico. Ponencia magistral en el 1º Congreso Nacional de Suelo Urbano. Lincoln Institute of Land Policy: Ciudad de México, 23 al 25 de Noviembre de 2005.

**JARAMILLO, Samuel (2011).** Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías, en "Plusvalías urbanas: Fundamentos económicos y jurídicos". Universidad Externado de Colombia: Bogotá, 2011. p. 59-210

**LOPEZ ENCISO, Enrique Antonio (2003).** "Planeación y desarrollo", en Revista Electrónica WEBPONDO, Universidad de Los Andes: Bogotá, marzo de 2003. Fecha de consulta: Noviembre de 2011. Disponible en <http://www.webpondo.org/>

**MALDONADO COPELLO, María Mercedes (2008).** "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. p. 43-66

**MALDONADO COPELLO, María Mercedes (2004).** "El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial". Bogotá, 2004

**MALDONADO COPELLO, María Mercedes (s.f.-c).** Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia (14 p.). Bogotá D.C. Fecha de consulta: abril de 2011. Disponible en:

[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Profesores/Maldonado\\_Maria\\_Mercedes/Ineditos/Elementos\\_Basicos-Maldonado\\_Mercedes.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Ineditos/Elementos_Basicos-Maldonado_Mercedes.pdf)

**MALDONADO COPELLO, María Mercedes (2003).** Instrumentos de gestión del suelo: algunos elementos de contexto. Fecha de consulta: abril de 2011. Disponible en: [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Instrumentos\\_Gestion\\_Suelo-Maldonado\\_Mercedes-2003.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Instrumentos_Gestion_Suelo-Maldonado_Mercedes-2003.pdf)

**MOLINA LÓPEZ, Luis, y ALBARRACÍN GRANADOS, Carolina (2008).** Los instrumentos de planeamiento urbanístico en la Ley 388 de 1997, en Revista ACE: año III, núm.7, junio 2008. p. 67-78

**MONCAYO, Victor Manuel (2011).** La plusvalía urbana en Colombia: un instrumento fiscal de afectación de la renta diferencial inmobiliaria, en "Plusvalías urbanas: Fundamentos económicos y jurídicos". Universidad Externado de Colombia: Bogotá, 2011. p. 211-292



**MONCAYO JIMENEZ, Edgard (2002).** Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica , en “Archivos de Economía ”, Documento 198 : Bogotá, 5 de Julio de 2002

**MONTOYA, Jhon Williams (2006).** Cambio urbano y evolución discursiva en el análisis de la ciudad latinoamericana: de la dependencia a la globalización. Universidad Nacional de Colombia – Siglo del Hombre Editores: Bogotá, 2006

**MURAD RIVERA, Rocío (2003).** Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia. CEPAL: Santiago de Chile, noviembre de 2003

**PINTO CARRILLO, Augusto César (2010).** La gestión del suelo y sus instrumentos de financiamiento, en “Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia”. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, D.C., 2010. p. 39-71

**RAMÍREZ RÍOS, John Fredy (2008).** Historia crítica de la planeación urbana en Colombia: una aproximación interpretativa desde los estudios sociales de la ciencia. Tesis de grado. Maestría de Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia: Bogotá, 2008

**SALAZAR FERRO, José (2010).** Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo, en “Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia”. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, D.C., 2010. p. 1-38

**SMOLKA, Martim, y AMBORSKI, David (2003).** Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana, en Revista eure (Vol. XXIX, No 88): Santiago de Chile, diciembre 2003. pp. 55-77.

**VEJARANO, María Clara (2008).** 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. p. 79-106