



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# **Efectos de la renta de suelo en el territorio. Una bomba de tiempo**

## **Caso: comuna 13 Cali**

**Jorge Enrique Posada Salazar**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Artes  
Maestría en Ordenamiento Urbano Regional  
Bogotá D.C., Colombia

2014

# **Efectos de la renta de suelo en el territorio. Una bomba de tiempo**

## **Caso: comuna 13 Cali**

**Jorge Enrique Posada Salazar**

Tesis o trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Ordenamiento Urbano Regional**

Directora:

**Ph.D. Adriana Parias Durán**

Línea de Investigación:

Instrumentos de Planeación y Gestión del Suelo

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes

Maestría en Ordenamiento Urbano Regional

Bogotá D.C., Colombia

2014

Al Todo Poderoso,  
a Marleny, mi esposa,  
a Jorge Enrique, Christiam Camilo y  
Jhoan Sebastián, mis hijos,  
a mis padres Jorge Irne (q.e.p.d) y  
María Licenia  
Alexander y Fernando, mis hermanos



## **Agradecimientos**

EL AUTOR EXPRESA SUS AGRADECIMIENTOS A:

ADRIANA PARIAS DURAN. Directora de esta investigación. Por su conducción, confianza y apoyo.

ANDRES FELIPE ASTUDILLO. Consultor SIG. Por su valiosa asesoría, acompañamiento y elaboración de la cartografía y base de datos.

LUIS NOLVERTO VERA. Ingeniero de Sistemas. Por su aporte en la base de datos de la Comuna 13.

PATRICIA RINCON Y GUSTAVO PERALTA. Coordinadora y profesor Maestría Ordenamiento Urbano Regional UNAL. Por su apoyo y recomendaciones para poder finalizar este proceso de la mejor manera.

ALVARO IBATA. Profesor Universidad Nacional. Por su apoyo y consejos.

CARLOS EUGENIO RAMIREZ, MAURICIO GARCES O'BYRNE, OSCAR ALFREDO ULLOA, ERNESTO PINO. Avaluadores. Por su asesoría y apoyo.

PEDRO ANTONIO SANCHEZ, ALBA DEICY PERILLA, DAVID SANCHEZ Y SALOMON PERILLA. Por hacer de Bogotá, mi hogar.

A MARLENY PERILLA, JORGE ENRIQUE POSADA PERILLA, CHRISTIAM CAMILO POSADA P. Y JHOAN SEBASTIAN POSADA P. Por sacrificar el tiempo que debíamos compartir y sin los cuales este proceso no se hubiera finalizado.

## Resumen

Este documento realiza un análisis del efecto de la renta del suelo sobre un territorio ubicado en Cali en la comuna<sup>1</sup> 13, que se ha consolidado a partir de la informalidad.

Para tal efecto, se hace un ejercicio para calcular el plusvalor generado, el cual ha sido apropiado por el propietario original de la tierra e igualmente se genera la metodología de avalúo de posesión como factor que regule un valor justo para evitar la inequidad, que permita una eficacia en los procesos de titulación y legalización en el país para que la propiedad cumpla una función social y ecológica.

El conocimiento de la evolución del valor del suelo así como de sus determinantes y efectos socioespaciales, permite tener un insumo esencial para el diseño de los instrumentos de gestión y planificación del suelo y la política pública.

**Palabras claves:** Renta, suelo, plusvalía, avalúo, posesión, propiedad, territorio.

---

<sup>1</sup> La Comuna es una división territorial específica que permite a la Administración Municipal en general orientar las políticas, programas y proyectos de desarrollo definidos y las acciones optimizando la asignación de recursos.

## Abstract

This document analyzes the impact and implementation of ground rent on a territory located in Cali in District<sup>2</sup> 13, which was consolidated from informality.

To this end, an exercise is to calculate the surplus generated, which has been appropriated by the original owner of the land and also the valuation methodology of possession as a factor that regulates a fair value to avoid inequity is generated, allowing efficiency in the process of certification and legalization in the country so that the property fulfills a social and ecological function.

Knowledge of the evolution of land value and its determinants and socio-spatial effects, can be essential for the design of management tools and land planning and public policy input.

**Keywords:** Rent, land, plusvalue, appraisal, possession, property, territory.

---

<sup>2</sup> The District is a specific territorial division that allows general Municipal Administration guide policies, programs and projects and actions defined optimizing resource allocation.





# Contenido

<b>Resumen</b> .....	<b>VI</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>VII</b>
<b>Lista de mapas</b> .....	<b>XI</b>
<b>Lista de tablas</b> .....	<b>XII</b>
<b>Lista de figuras</b> .....	<b>XIII</b>
<b>Lista de gráficos</b> .....	<b>XIV</b>
<b>Lista de fotos</b> .....	<b>XV</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Marco general de la investigación</b> .....	<b>5</b>
1.1 La investigación en el contexto de la planeación urbana y regional .....	5
1.2 Tema de investigación .....	6
1.3 Estructura y metodología .....	6
1.4 Antecedentes .....	7
1.5 Problema de la investigación.....	9
1.5.1 Formulación de la pregunta .....	9
1.5.2 Agentes .....	10
1.5.3 Proceso de legalización.....	11
1.5.4 Delimitación geográfica .....	11
1.6 Objetivos.....	12
1.6.1 Objetivo general .....	12
1.6.2 Objetivos específicos.....	12
1.7 Hipótesis .....	13
<b>2. Marco Teórico</b> .....	<b>15</b>
2.1 Teoría de la renta del suelo .....	15
2.2 El Estado .....	19
2.3 Aspectos Jurídicos.....	20
2.4 Urbanismo y gestión del suelo .....	24
<b>3. Estado del arte de la comuna 13</b> .....	<b>27</b>
3.1 Municipio de Cali.....	27
3.2 Comuna 13 .....	28
3.3 Proceso histórico .....	33
3.3.1 Antecedentes de la evolución física de Cali.....	33

---

3.3.2 Evolución de la Comuna 13 .....	35
<b>4. Análisis empírico de las rentas del suelo (evolución).....</b>	<b>47</b>
4.1 La renta como factor diferenciador .....	47
4.2 Evolución de los valores .....	56
<b>5. Ejercicio de aplicación del instrumento de la participación en plusvalía .....</b>	<b>67</b>
5.1 Definiciones y normas .....	67
5.2 Lo que se hace hoy, lo que no se hace y está estipulado en las normas .....	71
5.2.1 Lo que se hace hoy.....	71
5.2.2 Lo que no se hace y está estipulado en las normas .....	83
5.3 Propuesta y resultados a obtener .....	88
5.3.1 Modificaciones a la normativa de plusvalía .....	88
5.3.2 Avalúos de posesión .....	89
<b>6. Conclusiones .....</b>	<b>101</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>105</b>
<b>A. Anexo A: Tabla índice deflactor.....</b>	<b>108</b>
<b>B. Anexo B: Metodología de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas .....</b>	<b>109</b>
<b>C. Anexo C: Índice de valoración predial .....</b>	<b>119</b>
<b>D. Anexo D: Base de datos Comuna 13 en medio magnético.....</b>	<b>120</b>
<b>E. Anexo E: Archivo magnético formato shape .....</b>	<b>121</b>

## Lista de mapas

	<b>Pág.</b>
<b>Mapa 1-1:</b> Cali, ubicación Comuna 13. ....	12
<b>Mapa 3-1:</b> Ubicación de Cali en el departamento y en el país.....	27
<b>Mapa 3-2:</b> Mapa de violencia de Cali .....	32
<b>Mapa 3-3:</b> Crecimiento de Cali desde 1.910 a 2.000.....	35
<b>Mapa 3-4:</b> Forma de acceso a la tierra.....	37
<b>Mapa 3-5:</b> Barrios comuna 13.....	40
<b>Mapa 5-1:</b> Polígonos normativos comuna 13 .....	75
<b>Mapa 5-2:</b> Zonas físicas comuna 13, año 2005.....	76
<b>Mapa 5-3:</b> Zonas geoeconómicas comuna 13, año 2005 .....	77
<b>Mapa 5-4:</b> Zonas físicas comuna 13, año 2010.....	79
<b>Mapa 5-5:</b> Zonas geoeconómicas comuna 13, año 2010 .....	80
<b>Mapa 5-6:</b> Plusvalor comuna 13, año 2010.....	81
<b>Mapa 5-7:</b> Asentamiento en el barrio Rodrigo Lara Bonilla .....	93
<b>Mapa 5-8:</b> Valor de la Nuda propiedad o sea el 8% del valor del terreno .....	99
<b>Mapa 5-9:</b> Valor de la posesión o sea el 92% del valor del terreno. ....	100

## Lista de tablas

	<b>Pág.</b>
<b>Tabla 3-1:</b> División política de la Comuna 13, con el Acuerdo de aprobación de cada barrio, estrato y propietario original .....	29
<b>Tabla 3-2:</b> Servicios sociales y públicos .....	30
<b>Tabla 3-3:</b> Número de asentamientos.....	42
<b>Tabla 4-1:</b> Ficha predial actual, carátula principal.....	50
<b>Tabla 4-2:</b> Parte posterior ficha predial actual.....	51
<b>Tabla 4-3:</b> Ficha predial antigua, carátula principal.....	53
<b>Tabla 4-4:</b> Parte posterior ficha predial antigua .....	54
<b>Tabla 4-5:</b> Evolución de los valores del suelo de 1970 a 1994 .....	56
<b>Tabla 4-6:</b> Evolución de los valores del suelo de 1996 a 2010 .....	57
<b>Tabla 4-7:</b> Evolución de los avalúos catastrales de 1982 a 1994.....	62
<b>Tabla 5-1:</b> Normatividad sobre la plusvalía para la aplicación en Cali .....	68
<b>Tabla 5-2:</b> Valores zonas económicas comuna 13, vigencia fiscal 2005.....	78
<b>Tabla 5-3:</b> Transformación de valores catastrales a valores comerciales .....	78
<b>Tabla 5-4:</b> Rodrigo Lara Bonilla, proceso titulación.....	96
<b>Tabla 5-5:</b> Valores de posesión .....	98

## Lista de figuras

	<b>Pág.</b>
<b>Figura 3-1:</b> Evolución modelo de la titulación de vivienda.....	43
<b>Figura 3-2:</b> Proceso de la titulación de vivienda.....	44
<b>Figura 4-1:</b> Pantallazo del sistema de consulta catastral .....	49
<b>Figura 4-2:</b> Ficha predial, predio consolidado. Carátula principal.....	51
<b>Figura 4-3:</b> Página final de la ficha predial.....	52
<b>Figura 4-4:</b> Ficha predial que permite la conexión al predio actual. Carátula principal ...	53
<b>Figura 4-5:</b> Ficha predial que permite la conexión al predio actual. Carátula posterior ..	54
<b>Figura 4-6:</b> Construcción de los numerales de la ficha predial de conexión .....	56
<b>Figura 5-1:</b> Pantallazo Anexo E. Ejercicio de aplicación de la plusvalía en la comuna 13. Predios ejercicio evolución histórica de valor.....	82
<b>Figura 5-2:</b> Pantallazo Anexo E. Ejercicio de aplicación de plusvalía de todos los predios en la comuna 13.....	82

## Lista de gráficos

	<b>Pág.</b>
<b>Gráfico 4-1:</b> Evolución de valores desde 1970 a 2010, en predios objeto del estudio ..	58
<b>Gráfico 4-2:</b> Evolución de valores desde 1990 a 2010, en barrios objeto del estudio ....	59
<b>Gráfico 4-3 :</b> Evolución de los valores desde 1970 a 2010, en valores constantes .....	60
<b>Gráfico 4-4 :</b> Evolución de los avalúos catastrales desde 1982 a 1994 .....	62
<b>Gráfico 4-5 :</b> IPVU total tres ciudades. Base 90=100 .....	64
<b>Gráfico 4-6 :</b> IPVU real por ciudad. Base 90=100.....	65

## Lista de fotos

	<u>Pág.</u>
<b>Foto 1-1:</b> Asentamiento informal .....	8
<b>Foto 1-2:</b> Panorámica de la comuna 13 .....	9
<b>Foto 3-1:</b> Barrio Omar Torrijos .....	39
<b>Foto 3-2:</b> Sector Los Lagos.....	40
<b>Foto 3-3:</b> Troncal de Aguablanca.....	45
<b>Foto 3-4:</b> Barrio Rodrigo Lara Bonilla.....	45
<b>Fotos 3-5 y 3-6:</b> Equipamientos sectoriales .....	46
<b>Fotos 3-7 y 3-8:</b> Equipamientos institucionales.....	46
<b>Foto 4-1:</b> Comparación de valores del predio P047700010000 .....	61
<b>Foto 4-2:</b> Comparación de valores del predio P030100100000 .....	63





# Introducción

La investigación se desarrolló a partir de los problemas que enfrenta la planeación en la construcción del territorio y su relación con la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo.

En Cali, las relaciones urbano-rurales se adecuan a partir de los años setenta, con la preparación para los VI Juegos Panamericanos, a los requerimientos derivados de la teoría del desarrollo; la organización primario-exportadora que caracterizaba la estructuración espacial de la producción comienza a modificarse e integrarse en estructuras espaciales con influencia regional y nacional; lo que permite que la capital del suroccidente colombiano, se convierta en un centro articulador de las nuevas formas de acumulación.

De conformidad con la política trazada en década del 70, importantes sectores de la población rural migran masivamente a las grandes ciudades por la imposibilidad de subsistencia en las áreas rurales debido al impulso del modelo económico. Para la explicación de estos desplazamientos hay que considerar también la difusión de los productos urbanos, el mejoramiento los sistemas de transporte y comunicaciones, la ampliación relativa del mercado interno y las atracciones objetivas y subjetivas en la vida urbana de las grandes ciudades.

Los resultados de este proceso se observan en la incontrolada expansión de las áreas urbanas, los altos niveles de desempleo, la miseria y el surgimiento de enormes áreas suburbanas y tugurios donde se ven menguadas las esperanzas de los migrantes y desplazados de las zonas rurales.

La temática a tratar, exige el análisis de los mecanismos concretos a través de los cuales se estructura el espacio urbano. Al estudiar el comportamiento de las rentas de suelo generadas en los sectores informales, donde el Estado realiza inversiones para

---

solucionar el problema social y el propietario de la tierra se apropia del plusvalor al momento de la titulación y legalización, como en el caso de estudio, que es la comuna 13 que hace parte del Distrito de Aguablanca<sup>3</sup>, ubicada al oriente de Santiago de Cali. La comuna 13, es un sector de asentamiento informal que data de la década de 1970, allí se concreta la problemática y los conflictos por el suelo servido, cada vez más agudos, si no se le generan soluciones pronto, el problema se convierte en una bomba social.

Las diferentes escalas en el territorio se analizaron desde el punto de vista del valor del suelo, su localización y aplicación en el espacio urbano, objeto de estudio.

Como consecuencia de lo expuesto, la pregunta a dar respuesta en el desarrollo del presente estudio es la siguiente:

¿Cómo se explica el proceso de valorización del suelo en la Comuna 13 de Cali; y es legítimo, conveniente, pertinente que la ciudad entregue a los propietarios originales del suelo el incremento del valor del mismo en el proceso de legalización de los barrios?.

En cada uno de los 6 capítulos definidos en este trabajo se abordarán los diferentes temas referenciados a la renta del suelo y su apropiación.

Se incorpora en el proyecto de estudio la metodología de posesión en la realización de los avalúos, como instrumento de gestión del suelo buscando una alternativa de equidad en los procesos de titulación y legalización de títulos.

El documento está integrado por seis (6) capítulos que desarrollan las etapas de la investigación. El primer capítulo que es el Marco General de la Investigación, presenta la formulación del tema el cual se dimensiona de tal forma que sea fácil su comprensión; el Marco Teórico, corresponde al segundo capítulo, donde se establece el compendio de los elementos conceptuales que sirven de base a la indagación por realizar; en el tercer capítulo se desarrolla el Estado del Arte de la Comuna 13, contextualizando una panorámica del caso de estudio que se pretende investigar; Análisis Empírico de las

---

<sup>3</sup> Conformado por las Comunas 13, 14 y 15 en Cali

---

Rentas del Suelo, obedece al nombre del cuarto capítulo y donde se presenta la evolución del valor del suelo desde 1970 a 2010 en la Comuna 13, mostrando la valorización, conformación del espacio público e implicaciones que genera la renta del suelo; en tanto, que en capítulo quinto, Ejercicio de Aplicación del Instrumento de Participación en Plusvalía, se establece lo que es la plusvalía, normatividad, lo que no se hace y se estipula, lo que se propone y los resultados que se pueden obtener; en tanto, que en las Conclusiones, que es el sexto capítulo, se formulan unos lineamientos que servirán como aporte en la consolidación de la temática de la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo.



# **1. Marco general de la investigación**

## **1.1 La investigación en el contexto de la planeación urbana y regional**

La investigación se implementó bajo los parámetros, determinantes, directrices y normas que se fijan en los programas educativos de la Maestría, los cuales esencialmente plantean que se debe realizar la investigación conforme a la formación del proceso académico. Por consiguiente, hace parte del ordenamiento urbano-regional en el cual se identifica el compromiso de construir ciudades y/o territorios desde la óptica de la gestión urbana y regional, para el caso de estudio por medio de la implementación de una metodología de valoración del suelo y la aplicación debida de los instrumentos de gestión.

Los precios del suelo en la comuna 13 de Cali, desde su origen hasta la fecha, han tenido un comportamiento que incide de manera importante en la problemática social del territorio, lo que ha dado como resultado diferenciaciones sociales tales como la segregación, marginalidad, inequidad y exclusión social, procesos especulativos, el desalojo, o al menos el traslado de ciertos habitantes de la comuna hacia afuera, y transformaciones sociales y culturales.

La particularidad del suelo en cuanto a la producción consiste en primer lugar en que no es producto del trabajo humano, segundo que la cantidad de suelo disponible está limitado y tercero, que existen suelos de diferente calidad –acciones urbanísticas, generadas por el municipio-. De esta manera, entender y conocer cómo funcionan las rentas del suelo permiten tomar decisiones de política económica que apunten al desarrollo de los instrumentos de gestión del suelo.

---

## 1.2 Tema de investigación

Desde una aproximación teórica, un ejercicio cuantitativo y las experiencias recogidas a través del tiempo se analiza el proceso de valorización del suelo en la comuna 13, la apropiación de la renta del suelo, el rol que éste desempeña en el paso de ordenación del espacio urbano, su agregación en el circuito de acumulación interna, entre otros, factores que establecen la dinámica de la ciudad.

La experiencia de aplicación de los instrumentos de gestión del suelo, no ha sido como se esperaba desde la promulgación de la normativa, ya ha pasado un tiempo considerable desde su promulgación y los funcionarios del Estado encargados de la aplicación no se sabe si por desconocimiento o temor en la mayoría de los casos siguen sin generar indicadores de gestión territorial; en cambio, varios de los instrumentos de gestión del suelo han terminado afectados, así como deslegitimados, por diversas circunstancias institucionales ya sean públicas o privadas. El sistema que existe en Colombia y que cada actor del Estado ha dado su propio manejo, no ha permitido que a pesar de lo avanzado de las normas en legislación territorial que existen con unos instrumentos de gestión de incalculables alcances en beneficio de las comunidades y del territorio, siga en mora de que haya una intervención a través de políticas públicas que dé lugar a posibilidades e impactos positivos generando beneficios económicamente tangibles y determine, en parte, la productividad y la competitividad del crecimiento económico del territorio.

En este trabajo nos proponemos presentar alternativas tendientes a controlar y evitar un enriquecimiento sin causa al propietario original de la tierra a legalizar en los sectores informales y que la renta del suelo causada por el Estado y/o los poseedores sea un plusvalor que se quede en el colectivo donde realmente pertenece.

## 1.3 Estructura y metodología

Para abordar este interrogante nos apoyamos en las herramientas de la economía urbana, en particular la teoría de la renta del suelo de la aproximación marxista para analizar el proceso de valorización del suelo desde el momento de la toma de las terrenos y la autoconstrucción de las viviendas de la comuna 13 de Cali hasta la fecha de

legalización del asentamiento –aún faltan sectores por legalizar-. Se analizarán los factores y agentes que explican el incremento de los precios del suelo, para responder si es legítimo y conveniente que la ciudad entregue estos incrementos del precio a los propietarios originales.

Este estudio se apoya en datos catastrales de la evolución de los valores y otra información empírica sobre la transformación de la comuna 13 que permiten explicar el proceso de valorización. Para ello se utiliza el método de valoración utilizado por el autor en diversos proyectos catastrales.

Se propone la aplicación de instrumentos de gestión en el territorio, tanto el ejercicio de la utilización del instrumento de la participación en plusvalías y su efecto sobre las finanzas municipales como el de la metodología de avalúos de posesión que nos permite medir el plusvalor en el tiempo de la tierra.

## **1.4 Antecedentes**

La no accesibilidad al suelo urbano de una gran parte de la población, ha generado una problemática social que día a día tiende a crecer, "La razón de esta preocupación temática tiene una explicación simple: los principales problemas que enfrenta la planificación de nuestras grandes ciudades tienen su origen en desajustes estructurales entre la oferta y las necesidades de tierra urbanizada de la población. Estos desajustes afectan principalmente a la mayoría constituida por los más pobres". (Geisse, 1981).

La necesidad de buscar la equidad que contribuya a la aplicación de los instrumentos de gestión del territorio, en razón a que en la gran mayoría de las ciudades colombianas, las administraciones públicas y la sociedad en general aceptan de manera extrañamente pasiva la urbanización ilegal como un problema prácticamente sin solución. Lo que ha dado lugar, que un significativo componente de la acción estatal se haya convertido en una gestión de la irregularidad, a pesar de los enormes costos y de los escasos resultados de los programas estatales para resolver el conflicto y evitar que un porcentaje creciente de los habitantes urbanos enfrenten problemas de riesgo, precariedad, exclusión o falta de integración socioespacial.

En el diario vivir –casi siempre de espaldas a la realidad social-, nos hemos olvidado que la verdadera precariedad se expresa en las dificultades de acceso a suelo urbanizado o en los largos procesos de negociación con el Estado que deben enfrentar muchas comunidades para contar con servicios públicos, vías o equipamientos, mientras residen en zonas alejadas y poco habitables, cuando no de alto riesgo, en circunstancias que agudizan su situación de pobreza y fracturan las condiciones mínimas de cohesión social.

El trabajo final de la maestría se aborda en razón de las inequidades que se han venido generando en algunos casos –comuna 13 de Cali-, en los procesos de titulación y legalización de tierras, situación que ha permitido que uno de los agentes del proceso - propietario original de la tierra- se apropie del plusvalor del suelo y que hoy por hoy sea un obstáculo para que los poseedores –otro agente activo- de estos terrenos adecuados y condicionados por el Estado –agente determinante del plusvalor- no tengan aún la titulación de las tierras lo que no les ha dado lugar a una seguridad jurídica en la jurisdicción de su hábitat.

**Foto 1-1:** Asentamiento informal



**Fuente:** Secretaria de Vivienda Social de Cali. Estudio Proyecto de Mejoramiento Integral de las Lagunas del Pondaje y Charco Azul



**Foto 1-2:** Panorámica de la comuna 13

**Fuente:** Secretaria de Vivienda Social de Cali. Estudio Proyecto de Mejoramiento Integral de las Lagunas del Pondaje y Charco Azul

Los autores de los temas de renta de suelo e informalidad considerados por su aporte a este trabajo de investigación son: Samuel Jaramillo quien facilita a través de sus textos la comprensión de los mercados de suelo urbano y del espacio construido; Humberto Molina, por su esfuerzo en la aplicación de plusvalía en Colombia, Carlos Marx, quien dio el enfoque crítico a la economía política; e investigadores del Lincoln Institute, por su diversidad bibliográfica en los temas tratados.

## 1.5 Problema de la investigación

### 1.5.1 Formulación de la pregunta

¿Es legítimo que la ciudad beneficie a los propietarios originales del suelo con el incremento del precio del mismo originado en el proceso de legalización de los barrios?

Como tal incremento se origina en las distintas actuaciones urbanísticas y el municipio es el que ha generado el efecto plusvalía en la Comuna 13, surge el interrogante acerca de la conveniencia social y pertinencia tributaria de tal decisión.

El tema abordado, es un problema existente en el país, que para hacerle frente tan solo se emplean paliativos, pero no se dan soluciones de fondo, no hay eficacia en la aplicación de políticas públicas, en cambio, cada día se aprecia la ampliación de la

brecha social ocasionando una mayor segregación socio-espacial, incubando una bomba social.

La falta de racionalización y regulación del mercado del suelo, ha generado que se den inequidades que dificultan la competencia de los grupos urbanos más desprotegidos por el suelo, es decir se hace imperativa la instrumentación de una activa Gestión Pública del suelo y el Ordenamiento Urbano.

### **1.5.2 Agentes**

La dinámica urbana evoluciona y se transforma con mayor rapidez que la planificación urbana, situación que se ve reflejada en el caso de estudio, donde se aprecia la capacidad de incidencia a través del tiempo de los diversos agentes que han actuado en el proceso.

Los agentes participantes han sido muchos y diversos a la vez dentro de este marco urbano de territorio informal, pero el análisis se reduce a un esquema simplificado donde se establecieron:

El propietario original de la tierra o terrateniente –propiedad jurídica de la tierra-, es un agente pasivo, porque no aporta a la creación del valor del cual se apropia. Su labor se circunscribe a reclamar una fracción del valor creado, sin haber participado en el plusvalor del suelo.

El invasor inicial del suelo se transforma en urbanizador y posteriormente en poseedor, - usuario final- a quienes no se les reconoce el valor de posesión sino el valor de la mejora en los procesos de construcción.

Estado: Fue tolerante a las *“soluciones” informales para posibilitar el acceso a la tierra y después normalizar o “desmarginalizar” los asentamientos, como algo más barato en el largo plazo para los fondos públicos y mejor para los ocupantes de bajos ingresos*”. (Lincoln Institute 2002).

El papel del Estado, es de un agente con una permanente actividad, es el mediador entre el propietario de la tierra y el poseedor operando como promotor inmobiliario pero con un carácter *desvalorizado*, en razón de su función social, a su vez genera subsidios, interviene el espacio adecuándolo con urbanismo y equipamientos y adapta la estructura jurídica.

### **1.5.3 Proceso de legalización**

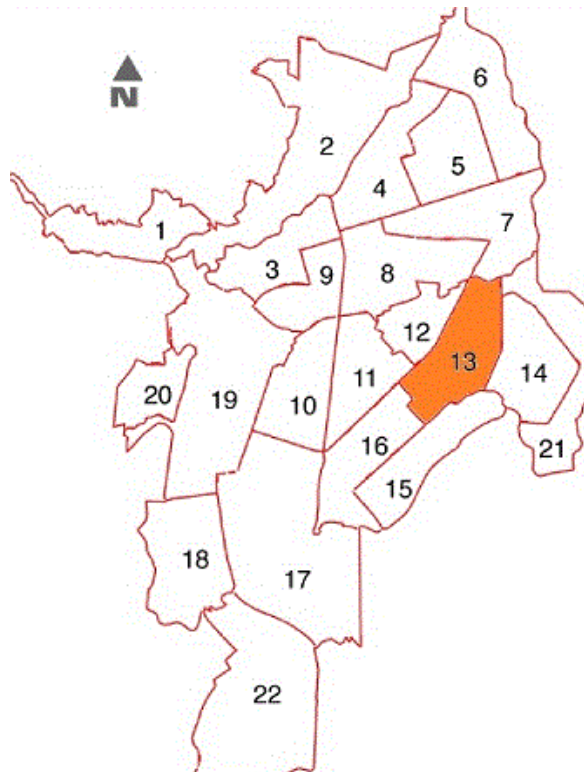
El Estado, en Santiago de Cali, lo representa la Secretaria de Vivienda Interés Social, para el proceso de titulación y legalización de predios, existen dos (2) modalidades: Los bienes fiscales –predios del estado, que no son de uso público, zonas de reserva forestal y que no se encuentren ubicados en suelo de protección -, son titulados previo cumplimiento normativo, en tanto que los bienes en cabeza de particulares, el poseedor puede hacer la prescripción adquisitiva o adquirir el título. En las décadas del 80 y 90, el Estado adquirió los terrenos a precios comerciales del momento al propietario original y través del Fondo de Vivienda<sup>4</sup>, reloteo los terrenos adjudicando a los poseedores cada lote, quienes a su vez debían pagarlos al Municipio para poder obtener el título.

### **1.5.4 Delimitación geográfica**

El área del caso de estudio se ubica al oriente de la ciudad de Cali y hace parte del territorio conocido como Distrito de Aguablanca (Mapa 1-1). La Comuna 13, es un área de topografía plana que limita por el norte con la Comuna 7 y lo separa la carrera 22, vía local; en tanto que por el oriente, la avenida Ciudad de Cali –corredor interregional- es el lindero a lo largo de la Comuna 14; por el sur, la calle 48 que es una vía secundaria lindera con la Comuna 15 y la carrera 39 es el colindante de la Comuna 16, en tanto que por el occidente la autopista Simón Bolívar –corredor interregional- es el límite con las Comunas 11 y 12.

---

<sup>4</sup> Fondo creado para el ahorro de los adjudicatarios de vivienda

**Mapa 1-1:** Cali, ubicación Comuna 13.

**Fuente:** Departamento Administrativo de Planeación de Cali

## 1.6 Objetivos

### 1.6.1 Objetivo general

Determinar la valorización y presentar una alternativa, a través de los instrumentos de gestión del suelo, para que el plusvalor no vaya a parar a manos de los propietarios originales sino a la colectividad en beneficio de los habitantes de los asentamientos.

### 1.6.2 Objetivos específicos

- Analizar como el cálculo del efecto plusvalía en la Ley 388 de 1.997 presenta inconsistencias conceptuales.
- Estudiar el plusvalor generado por las acciones del Estado ya sea por actos administrativos, adecuaciones urbanísticas o intervenciones en el territorio, el cual genera un enriquecimiento sin causa al propietario del suelo.

- Establecer mediante la metodología de los avalúos de posesión valores comerciales justos y equitativos.
- Examinar el comportamiento de los valores del suelo urbano por medio de análisis estadístico, lo cual a su vez permite determinar tendencias históricas de los valores del suelo y apreciar la prospectiva del territorio.

## 1.7 Hipótesis

Si el Estado en sus procesos de legalización de terrenos en sectores informales, en la aplicación del instrumento de gestión que es el avalúo comercial continúa de la misma forma, seguirá permitiendo que el que posee el título de propiedad, se apropie de una renta que no le pertenece. Si se utilizan sistemas de valuación e instrumentos de gestión del suelo adecuado, se puede direccionar la plusvalía a la comunidad evitando que quede en manos de quien no ha aportado nada en la valorización de la tierra



## 2. Marco Teórico

El marco teórico a utilizar parte de la teoría de la renta del suelo urbano para generar una claridad conceptual, visualizar el rol del Estado, continuando con el análisis jurídico para contar con los soportes normativos y considerar la articulación del tema objeto de estudio dentro del urbanismo y gestión del suelo.

### 2.1 Teoría de la renta del suelo

Samuel Jaramillo, en el libro “Hacia una teoría de la renta del suelo urbano”<sup>5</sup> desde un enfoque marxista, presenta una propuesta para entender la formación de las rentas urbanas en la ciudad del siglo XXI, la configuración de las ciudades y las implicaciones sociales y económicas de las lógicas de funcionamiento de los mercados inmobiliarios, (Parias, 2010).

Jaramillo (2009) considera que lo que está en la base de la existencia de la tierra urbana, a diferencia de la tierra rural, no son ya las virtudes orgánicas del suelo sino su capacidad de proporcionar un espacio (urbano), un lugar físico para desarrollar actividades articuladas espacialmente de una manera peculiar que denomina urbana. Articulación que, siguiendo a Topalov (1979), resulta de un proceso de producción, además de permitir formas de consumo material y simbólico que le son propias. La producción de la ciudad comienza con la producción de la tierra urbana (Clichevsky, 2003). Las ciudades, operan como forma productiva en sí mismas, en cuanto amplifican la presencia de ciertas actividades productivas y no productivas, desempeñando éstas un papel decisivo en la reproducción y desarrollo de la estructura social como un todo, hasta llegar a un punto en el que se constituyen en el eje de la organización económica y

---

<sup>5</sup> Jaramillo González, Samuel. Segunda edición revisada y ampliada. Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE–, Ediciones Uniandes, 2009

---

política de la sociedad, en el producto de un proceso de urbanización de las actividades económicas (Carrión, 1989).

El suelo tiene la capacidad de generar espacio a través de la construcción, siendo esta actividad productiva la que mediante la participación de capital, movilización del trabajo, transforma el medio, lo utiliza y lo consume. En las urbes, el producto de esta transformación consolida una clase de mercancía específica, las mercancías inmobiliarias, que son la unión del espacio construido al suelo sobre el que se produce.

El suelo no se reproduce, lo que a su vez a diferencia de las demás mercancías, no es reproducible por el capital. Es obvio, que el espacio construido que es el efecto de la producción del suelo, no es dable separarse de éste para construirse. (Jaramillo, 1994).

En el contexto general sobre el suelo urbano se han establecido conceptos que se relacionan con el consumo colectivo. La realidad, nos muestra que la propiedad privada de la tierra da lugar a una segmentación efectiva, generando el desarrollo social desde el momento de la apropiación de plusvalor en la captación de rentas del territorio. Una de las incidencias de la segregación social y las actividades que se desarrollan en las ciudades, es dada por la renta del suelo la cual es un determinante de la conformación del espacio urbano.

La renta es el aprovechamiento que se puede alcanzar por la posesión de un terreno, la cual se enmarca dentro de los principios de escasez, ubicación, "fertilidad" y presión de la demanda. El propietario equipara la percepción de su renta periódica a la de un interés, y así surge la posesión de un derecho jurídico como equivalente a la posesión de un capital, de magnitud igual a la capitalización de la renta. Sobre este concepto se construye el valor del suelo, atributo fundamental para que éste pueda volverse intercambiable, y se articulan las distintas rentas diferenciales.

El precio del suelo (PS) es así la capitalización de la renta:  $PS = r/i$ .

Dónde:



PS= precio del suelo

r= renta

i= tasa de interés

Es fundamental, al hablar de la noción de renta, tener como referente tanto a Marx como a David Ricardo. Marx, desarrolla su teoría sobre las modalidades de rentas rurales, teniendo como esencia lo expuesto por Ricardo, A partir de la noción general, Marx desarrolla las distintas modalidades de rentas rurales: retomando la noción de renta diferencial (tipo I y tipo II), derivada de las condiciones productivas diferenciadas de los terrenos y de la intensidad de uso de la tierra; la renta absoluta, que se desprende de la existencia de la propiedad privada de la tierra, una especie de monopolio sobre la tierra, que actúan como un efecto de la escasez de tierras. (Parias, 2010).

La discusión teórica de la Renta Diferencial de Tipo II, es trascendental en el objeto de la investigación a causa de que se aborda la distribución de los incrementos en el valor del suelo de la Comuna 13 originados en la intervención urbanística del Estado.

La definición inicial de la Renta Diferencial II, nace del exceso de capital y del aumento en la inversión sobre la misma porción de suelo sin que entre ellas se pierda la relación de productividad. La renta diferencial I es la que pertenece al propietario por la diferencia de la productividad natural de la tierra. La renta diferencial II, en tanto, es la que procede de las inversiones de capital. Desde el análisis cuantitativo es difícil distinguir la renta diferencial I de la renta diferencial II, la primera constituye la base de la segunda, pero al verificar la diferencia es clave. Vemos, que la primera se origina por la inversión de un mismo monto de capital sobre tierras de diferente productividad natural, en tanto, que la segunda por la inversión de distintos montos de capital sobre una misma tierra. Como consecuencia, la renta diferencial II, existe en tanto haya inversión, y el propietario de la tierra se apropia de la plusvalía que se genera por este incremento de la inversión y la productividad.

La renta diferencial se da también cuando se invierten consecutivamente capitales en un mismo terreno, es decir, al concentrarse el capital en un mismo suelo, tal como aconteció en la Comuna 13, donde el Municipio de Cali, que como agente social, por un periodo superior a dos décadas, invirtió el presupuesto de la ciudad, en el Distrito de Aguablanca.

---

La inversión consecutiva de capitales iguales en un terreno determinado puede tener distinta eficacia, debido al precio social de producción de la mercancía inmobiliaria, esta se establece por el precio de producción del producto proporcionado por la inversión menos productiva de capital, las inversiones más efectivas de capital rinden, además de la ganancia media corriente, una ganancia extraordinaria. Por ello, el propietario original del suelo, se apropió de la plusvalía generada, que forma la renta diferencial II.

La Renta Diferencial tipo II, se asocia entonces a la intensidad de la inversión de capital sobre la tierra en las diferentes operaciones urbanísticas (entendiendo por capital tanto el capital constante como el variable, es decir la inversión en infraestructura tanto vial como de servicios públicos, equipamientos, operaciones urbanísticas).

La acción del Estado, es crucial teniendo en cuenta política estatal definida para dar solución a la problemática del suelo a partir del asentamiento de hecho hasta la consolidación de la comuna, como se ha venido dando en el Distrito de Aguablanca de Cali. El Estado ha incidido sobre el mercado del suelo urbano a través de diferentes vías y con diferentes resultados, es innegable, la transformación de la estructura urbana, lo que permitió introducir cambios en los valores del suelo que se encuentran en este espacio del territorio, al igual que una eficiente recuperación social y económica de este sector de la ciudad.

En nuestro caso de estudio, el conjunto de los valores del suelo y la totalidad de las rentas, es producto del valor acumulado de las inversiones públicas en la comuna. La intervención estatal en el territorio con el presupuesto de la colectividad, da lugar al plusvalor del suelo y por falta de aplicación de instrumentos de gestión, el Estado no recupera para la comunidad el valor contenido en el precio de los terrenos, antes por el contrario paga al propietario original – quien no intervenido de ninguna manera en este resultado-, la valorización de los terrenos al momento de la adquisición de la tierra para el efecto de la titulación o legalización de los asentamientos informales.

Las obras viales, que son inversiones importantes en la comuna, al mejorar la accesibilidad afectan positivamente los valores del suelo al hacer crecer las rentas diferenciales. Una vía en el corredor de un sistema de transporte masivo, hace posible un

cambio de uso, de mayor intensidad, como es convertir toda el área de influencia en comercial, lo que hace subir las rentas de una manera muy considerable.

## 2.2 El Estado

A lo largo de la evolución de la historia en Colombia, se ha observado a través de los diferentes periodos el incremento positivo de los valores del suelo, lo que ha ocasionado impactos importantes sobre el mercado de tierras, sus agentes y sus prácticas; sobre la rama de la construcción, sobre la acumulación en general y sobre las relaciones entre las clases. Esta situación ha sido un referente importante para el desarrollo de instrumentos de gestión del suelo en nuestro país.

El Estado no usa la capacidad que tiene para regular y poder incidir en los valores del suelo, y lo puede hacer básicamente mediante dos caminos, por la inversión directa o por el cambio de normas, como se establece en los hechos generadores de plusvalía. Pero la realidad, es que los entes territoriales al estar la ciudad al libre juego de la oferta y la demanda, el desarrollo urbano queda determinado por la participación que ejercen los sectores que están en capacidad de controlar el mercado. Resulta así que las políticas urbanas son ineficaces y carentes de sentido, excepto para los dueños del suelo y para los poseedores del capital.

El desarrollo urbano agrega entonces un problema de relaciones socioeconómicas determinantes, al interior de un estilo de desarrollo específico, que están caracterizadas por una contradicción manifiesta: el afán de lucro por parte del propietario privado y la necesidad de la sociedad, de incorporar nuevas áreas que acojan a los grupos humanos como soporte para su desarrollo integral<sup>6</sup>, los acondicionamientos necesarios para su uso como soporte de las actividades que transforman el territorio generan externalidades positivas y negativas y esto impacta directamente sobre los valores del suelo. Este funcionamiento de valorización del suelo urbano frecuentemente produce aumentos exagerados en los valores que terminan imposibilitando la adecuación del suelo para vivienda de interés social, protección ambiental y conservación del patrimonio;

---

<sup>6</sup> Observatorio de Tierras Peten. Proyecto de investigación. Guatemala. 2008.

---

actividades todas esta no rentables -se expone que están fuera del mercado-, pero esenciales desde el punto de vista cultural y social, y es este nudo de confrontación entre las esferas pública y privada en donde se establecen las mayores líneas de conflicto en torno al suelo urbano.

Samuel Jaramillo, en su aporte a la teoría de la renta del suelo, señala que los impuestos que recaen sobre la renta del suelo no se trasladan al usuario final, porque el suelo, al no tener una función de producción, su oferta es inelástica, es decir, no se altera en el corto plazo, lo que no permite que el precio se incremente, debido a los desajustes de la oferta y la demanda. Bajo esta lógica aboga por la oportunidad y provecho para la sociedad de que la ciudad recupere los incrementos del valor del suelo, o al menos una parte de ellos, cuando el Estado genera decisiones y acciones, sin que el propietario del suelo haya intervenido en ello, mediante el mecanismo de la participación en plusvalía, lo que es de gran notabilidad para la formulación de políticas e instrumentos de gestión del suelo urbano y de regulación del mercado, dando lugar a que sea dable originar correctivos fundamentales en los mercados inmobiliarios y buscar eliminar las inequidades urbanas que se dan en la ciudad.

La participación en plusvalía, es un derecho constitucional establecido en el artículo 82 de la Constitución Colombiana y es un instrumento de gestión del suelo, de regulación del mercado de la tierra y de financiación del desarrollo urbano definidos en la Ley 388 de 1997, que corresponde ejercer a las entidades públicas en nombre de la colectividad y en defensa del interés común que dé lugar a la equidad social, redistribución y solidaridad (Maldonado, 2006). Es un derecho de la colectividad participar en los incrementos de los valores del suelo generados por las acciones externas al propietario de la tierra, es decir, por las acciones urbanísticas del Estado.

## **2.3 Aspectos Jurídicos**

Colombia, a pesar de contar con una legislación urbanística de avanzada en todo lo pertinente a los instrumentos de gestión del territorio, persiste hoy la no accesibilidad al suelo urbano de una gran parte de la población, el déficit cuantitativo del suelo urbano

sigue en aumento, lo que ha generado una problemática social que día a día tiende a crecer.

Para ser considerado suelo urbano, los terrenos deben estar dotados de infraestructura y servicios públicos, los cuales no pueden ser producidos por el capital individual, generalmente se proveen por inversiones del Estado.

Ha sido primordial en el marco jurídico colombiano del derecho urbano, la expedición de la reforma integral de la Constitución Política de 1.991 que ha permitido ser el marco para la transformación de elementos jurídicos de la propiedad y las reivindicaciones políticas del *derecho a la ciudad*. Las leyes básicas que definen el derecho urbanístico en Colombia son la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, donde se armonizan la reivindicación de la reforma urbana con el fortalecimiento de la planeación territorial, acopiando los que parecen ser los ejes del urbanismo reformista, que busca concertar reforma social con planeación de la ciudad, o planteado de otra manera, convenir la acción en relación con el territorio y la sociedad. En la actualidad, se dan diversas tensiones por esta interacción y la articulación de las políticas de vivienda con el de ordenamiento territorial y gestión del suelo. (Maldonado, 2006).

Los principios orientadores del sistema urbanístico colombiano y la concreción de la figura de los derechos y deberes, son la estructura de la Ley 388 de 1997, siendo definidos, en:

- La función social y ecológica de la propiedad.
- La prevalencia del interés público sobre el particular
- El urbanismo como función pública
- La distribución equitativa de cargas y beneficios

Igualmente, dentro del manejo autónomo que la Constitución otorga a cada municipio, se encuentra que deben contar cada uno con su Plan de Ordenamiento Territorial, donde haya inclusión de las variables sociales en los instrumentos y procesos de planificación de modo que se beneficie la identidad, apropiación, pertenencia, participación y solidaridad de la población en un territorio común. El POT así mismo es claro en la búsqueda de la equidad en el desarrollo espacial de la ciudad.

---

El gobierno, en las distintas épocas ha legislado sobre la temática de vivienda, incorporando en su agenda, la titulación y legalización de predios, veamos la normatividad que interviene:

Ley 9 de 1989 Artículo 58, cesión a título gratuito de predios de propiedad de la Nación -

Ley 3ª de 1991 - subsidio en especie para habilitación legal de títulos -

Ley 388 de 1997: Artículo 95, Cesión a título gratuito a través de resolución administrativa -

Ley 708 de 2001 Traslado de predios objeto de legalización al INURBE -

Ley 555 de 2003 Crea el Fondo Nacional de Vivienda -

Ley 812 de 2003 Plan Nacional de Desarrollo: Art. 98 apoyo e impulso a programas de titulación previa legalización urbanística -

Decreto Ley 216 de 2003 Asigna a la Dirección del Sistema Habitacional del MAVDT la función de titulación.

Ley 1450 de 2011 Artículo 19, Metas mínimas de vivienda durante el Plan de Desarrollo 2010-2014.

Ley 1469 de 2011: Promover suelo urbanizable.

Ley 1537 de 2012: Facilitar acceso a la vivienda.

Ley 1561 de 2012: Mediante proceso verbal otorgar título de propiedad al poseedor. Ley aún sin reglamentar

Edesio Fernández, al situarnos en el proceso de urbanización, el cual viene incorporando en períodos recientes tasas cada vez más aceleradas en América Latina, región que desde hace mucho se ha consolidado como netamente urbanizada, con más de un 80% de su población residente en áreas urbanas (ONU. 2012). Históricamente, el registro de urbanización en la región combina, tantos procesos de exclusión social y segregación espacial. En un número creciente de latinoamericanos adhieren a la informalidad –según estimaciones conservadoras-, al menos uno de cada cuatro ciudadanos tiene acceso a la tierra urbana y a la vivienda únicamente a través de procesos informales, concibiendo una intensa proliferación de asentamientos informales en áreas urbanas, o sea, una producción de ciudad que se da, cada vez con mayor frecuencia, al margen de la ley, incumpliendo principalmente los estándares y criterios determinados por la legislación civil y urbanística. Colombia, no es excepción, y se ha desconocido durante mucho

tiempo las realidades emergentes de la estructura social, la distribución del ingreso y las condiciones prácticas en las que gran parte de la población urbana accede a un lugar en la ciudad a través de la vivienda.

En Colombia, hay una gran multiplicidad de procesos informales que pertenecen no sólo a las diferentes situaciones reconocidas dentro de cada ciudad o de cada asentamiento informal, sino también a una insondable heterogeneidad de contextos de tenencia de la tierra. La pluralidad de procesos informales tiene como rasgos específicos las diferentes implicaciones jurídicas así como la ausencia grande de infraestructura urbanística y ambiental, de equipamientos colectivos y de servicios públicos, así como la precariedad de lo construido.

La seguridad individual de la tenencia de la tierra, crea diversos problemas jurídicos, entre los que se cuentan la falta de acceso amplio de los habitantes de asentamientos informales al crédito formal, así como, muy habitualmente, la falta de reconocimiento de derechos básicos, como no disponer de una nomenclatura.

En gran medida producida informalmente, la ciudad es extremadamente costosa, en virtud de la irracionalidad administrativa y de su ineficiencia económica, de los altos costos de implantación de servicios y equipamientos, de la fragmentación urbana, así como de la degradación ambiental. El crecimiento informal de las ciudades también involucra una mayor vulnerabilidad política de estos grupos sociales frente a las prácticas tradicionales de clientelismo y mantenimiento de intereses que hacen de las ciudades aposento de la acumulación del capital.

Investigaciones recientes realizadas por el Instituto Lincoln demuestran que el precio del metro cuadrado producido informalmente en las ciudades es altísimo. En valores relativos, los habitantes de asentamientos informales pagan precios absurdos para vivir en condiciones extremadamente precarias.

En virtud, de la apropiación de la renta del suelo, por parte del propietario original de la tierra, plusvalor que se concreta cuando se traslada el título de propiedad al poseedor quien adquiere el traslaticio de dominio acorde al avalúo comercial del suelo. Es importante que las entidades territoriales, den uso a la aplicación de la participación en

---

plusvalía, mecanismo que se encuentra en la Ley 388 de 1997, para corregir la inequidad social.

## 2.4 Urbanismo y gestión del suelo

El ordenamiento y planificación del territorio tiene como meta, el binomio sociedad – territorio, el cual ha sido afectado a causa actualmente de la globalización y los procesos de integración de los mercados. El ordenamiento del territorio indica un ensayo de integrar la planificación socioeconómica con la planificación física. Gestiona la adquisición de una estructura espacial preparada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural, ambiental de una sociedad.

Se requiere la formulación de políticas de crecimiento y desarrollo así como también urge de vigorosas políticas sectoriales a favor de las comunidades pobres como campesinos, trabajadores, para crecer, desarrollarse y así posibilitar el endogenismo de sus frutos.

María Clara Vejarano, plantea que a pesar de no ser una temática novedosa, la realidad territorial del país presenta hoy una gran complejidad, pues se halla sujeta y condicionada a procesos de cambios sociales, políticos y fundamentalmente económicos que exigen revisión en la concepción de las herramientas de ordenación, objetivo de la planificación urbana. Es indispensable integrarlos mediante mecanismos como estrategias para el cambio en la toma de conciencia, de cultura urbana y de educación, para profundizar y calificar el proceso político e ideológico, vía fundamental del desarrollo, donde la academia asuma su rol e interactúe con los otros agentes en busca del logro de este propósito.

La planificación en el orden estatal se ha venido realizando carente de una perspectiva global e integralidad en los enfoques del ordenamiento y la planificación urbana tradicional, e igualmente se observa la ausencia de mecanismos de participación efectiva de la comunidad en la concreción de sus herramientas, lo que genera en muchos casos que la planificación este desconectada de su realidad, con pocas probabilidades de incorporarse con cierto éxito en la gestión urbana, imposibilitada de observar el



fenómeno social, cultural y económico que se lleva a cabo en el territorio durante el proceso de ordenamiento.

Fabio Giraldo (2003), hace un planteamiento en forma clara y precisa, al manifestar que es indispensable la aplicación de las herramientas e instrumentos de gestión existentes en la Ley 388 de 1997, sino queremos condenar a la mayoría de los habitantes urbanos y rurales de nuestro país a la extensión de la urbanización ilegal, a la exclusión, a la segregación socio espacial, a la degradación ambiental y ahondar en los desequilibrios financieros de los municipios, favoreciendo solamente los intereses especulativos, la lógica rentista y la inequidad que ha marcado el desarrollo territorial de Colombia. Es hora de parar y reflexionar para continuar pensando en la construcción de proyectos o modelos de ciudad, o en la reorientación de las políticas de vivienda o en las capacidades y el papel de la organización social o popular en la construcción de la ciudad, sin incorporar el tema del suelo, que constituye la columna vertebral de la movilización y la redistribución de los recursos públicos y privados, lo mismo que de las posibilidades de acceso a los elementos y espacios colectivos que dan sentido al espacio privado de la vivienda.

Los instrumentos de gestión urbana, y en especificidad los de gestión de suelo, contenidos tanto en la ley de reforma urbana como en la ley de desarrollo territorial son fundamentales para el desarrollo ordenado, armónico y equitativo de los municipios para atender el problema de la vivienda social. Hay que concentrarse en la gestión del suelo urbanizado, con una distribución equitativa de cargas y beneficios que posibilite el acceso eficiente a los agentes promotores de la vivienda social, para el desarrollo progresivo de proyectos que, desde el comienzo, tengan asegurados los atributos colectivos urbanos que garanticen calidad de vida y coherencia urbanística. Ya que lo que hoy, estamos como herencia generacional por la inercia del Estado es una irracional forma de desarrollo urbano al aceptar la desmedida transferencia de una riqueza que pertenece a las mayorías no propietarias de suelo a las manos de unos pocos propietarios, quienes la han acumulado.

Los territorios municipales, no obstante de contar con las herramientas de planificación como son los POT's, PBOT's o EOT's, aún continúan con una falta de la visión de planear el poblamiento. Una política habitacional integral tiene muchos componentes,

---

entre los cuales es trascendental el suelo urbanizado. Por falta de una planificación del crecimiento del suelo servido, para que corresponda a vocaciones de desarrollo de las regiones y municipios y a una interacción entre lo urbano y lo rural, existen los desequilibrios y crecimientos subnormales, como permanentemente se aprecia en las distintas ciudades del país. En buena medida, el crecimiento de las ciudades se ha descargado sobre el mercado, pero un mercado que, a su vez, ha sido distorsionado por la ilegalidad. Entonces se observa el desarrollo de las urbes de manera fragmentada pero planificada, y en los cinturones y zonas periurbanas, de manera desordenada e ilegal.

No es tarea sencilla, pero tampoco imposible, la de aplicar los instrumentos de gestión consagrados en la normativa nacional de manera que es el momento en que todos seamos actores sobre la necesidad de adopción de políticas de suelo, buscando explorar los mecanismos de incorporación los terrenos de informalidad –carentes de titulación y legalización- a la formalidad urbana y programas relacionados con el hábitat popular.

Hay que crear cultura en torno a que la racionalidad del crecimiento ordenado de la ciudad que produce beneficios económicamente tangibles y determina, en parte, la productividad y la competitividad del crecimiento económico. El crecimiento ordenado garantiza, además, la equidad en las inversiones de infraestructura colectiva, uno de los principales determinantes de la calidad de vida y de la superación de la exclusión. Al mismo, permite incidir sobre la cara de la moneda del desarrollo urbano; los urbanizadores piratas o informales, cuyas actuaciones de desarrollo informal derivan en una serie de perjuicios sociales y fiscales para la ciudad.

Estratégicamente es una excelente alternativa concentrar el esfuerzo gubernamental en la solución de la problemática de la tenencia del suelo—desde una perspectiva de gran escala y no del simple proyecto— y en el diseño e implementación de instrumentos para el control de su valor mediante la aplicación de mecanismos existentes o generar nuevos – metodología avalúos de posesión- y de participación en la plusvalía generada por la renta del suelo, lo que permitiría ser el principio de una nueva fase del desarrollo de la ciudad, donde sea posible financiar los costos de la legalización de tierras.

## 3. Estado del arte de la comuna 13

### 3.1 Municipio de Cali

El municipio de Cali ocupa un área de 56.025.13 hectáreas, de las cuales 12.125.46 corresponden a la zona urbana y 43.899.66 a la zona rural, que están ubicadas entre los 955 y 4200 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.).

**Mapa 3-1:** Ubicación de Cali en el departamento y en el país.



**Fuente:** Alcaldía de Cali

Cali es epicentro de una región con diversas connotaciones. Desde la perspectiva de la cuenca del Pacífico, Cali constituye el principal polo urbano de la región. Como centro administrativo y de servicios en el corazón de la región suroccidental del país, tiene un radio de acción que cubre los departamentos del Valle, el sur del Chocó, Cauca, e

inclusive, Nariño. La ciudad se articula igualmente al eje cafetero como cabeza de una distribución espacial de centros urbanos intermedios que se ha ido estructurando a lo largo del corredor panamericano, desde Santander de Quilichao hasta Pereira, cubriendo el eje central del valle geográfico del río Cauca.

## 3.2 Comuna 13

La presente radiografía, pretende generar una mirada hacia uno de los sectores más deprimidos de la ciudad, lo cual se refleja en las estadísticas. En esta comuna habita el 8,3% de la población total de la ciudad, 169.659 habitantes<sup>7</sup>. De los cuales el 47,8% son hombres (81.092) y el 52,2% restante mujeres (88.567). El número de habitantes por hectárea –densidad bruta– es el más grande de todas las comunas de la ciudad y corresponde a 358,14<sup>8</sup>.

### División política

La comuna 13 constituye con las comunas 14 y 15 el Distrito de Aguablanca el cual comprende un área bruta de 1.334 hectáreas; de las cuales 35.4% pertenece a esta comuna con una 35.6% de desarrollo en la misma.

La comuna 13, cuenta con una división política de 15 barrios y 7 sectores<sup>9</sup>, la mayoría de los barrios de la Comuna 13 se han ubicado en el estrato socio-económico bajo-bajo<sup>10</sup> y se incorpora el propietario original, conforme a la información suministrada por Catastro (Tabla 3-1).

---

<sup>7</sup> Censo 2005

<sup>8</sup> Cali en cifras 2010

<sup>9</sup> Departamento Administrativo de Planeación Cali

<sup>10</sup> División de Estadística y Documentación S.I.S/D.A.P.M Unidad de Economía

**Tabla 3-1:** División política de la Comuna 13, con el Acuerdo de aprobación de cada barrio, estrato y propietario original

CODIGO	BARRIO/SECTOR	LEGALIZACION ACUERDO	ESTRATO	PROPIETARIO ORIGINAL
1301	Urbano Lloreda	20 DE 1969	2	
1302	El Vergel	3 DE 1981	1	Algarces Ltda y Familia Garcés
1303	El Poblado I	4 DE 1981	2	Andrés Molina
1304	El Poblado II	25 DE 1983	1	Libardo Nagano y Hernando Morimitsu
1305	Los Comuneros II	30 DE 1983	1	Libardo Rivera Gómez
1306	Ricardo Balcázar	31 DE 1983	1	
1307	Omar Torrijos	26 DE 1983	1	
1308	El Diamante	31 DE 1984	1	
1309	Lleras Restrepo	28 DE 1984	2	
1310	Villa del Lago	142 DE 1987	3	
1311	Los Robles	13 DE 1989	1	Gerardo Quintero
1312	Rodrigo Lara Bonilla	2 DE 1990	1	Teresita Borrero Rivera
1313	Charco Azul	4 DE 1990	1	Vicente Montaña Rizo
1314	Villablanca	7 DE 1992	1	
1315	Calipso	12 DE 1996	3	Grupo Centro Limitada
1390	Yra Castro		1	Juan Vallejo Palacios
1393	Lleras Restrepo II		1	
1394	Marroquín III		1	
1395	Los Lagos		1	Elvira Rivera de Duran
1397	Sector Laguna del Pondaje		1	
1398	El Pondaje		2	
1399	Sector Asprosocial-Diamante		1	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Cali en Cifras 2010

## Usos de suelo

Los suelos de la comuna 13 se usan fundamentalmente para habitación. Este uso está acompañado de actividades complementarias básicas como comercio, servicios y el equipamiento social de nivel primario. El Plan de Ordenamiento Territorial de Cali<sup>11</sup>, define para la comuna 13 el Área de Actividad Residencial Predominante.

Los usos del suelo permitidos en el área de actividad son los siguientes:

Uso principal: Vivienda.

Usos complementarios: Comercial, Industrial, Servicios, Institucionales, sobre los Corredores Urbanos.

<sup>11</sup> Acuerdo 069 de octubre del 2.000

## Servicios sociales y públicos

La cobertura se puede apreciar en la Tabla 3-2.

**Tabla 3-2:** Servicios sociales y públicos

SERVICIO	CANTIDAD/PORCENTAJE
Salud	12
Educación	151
Acueducto	82,72%
Alcantarillado	80,49%
Energía	82,79%
Gas	82,09%
Aseo	93,88%
Teléfono	67,78%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Cali en Cifras 2010

## Conflictos socio-espaciales

### A. Riesgos por inestabilidad de tierras

Las graves inundaciones que han caracterizado al Distrito de Aguablanca se deben a su ubicación en una zona cuyos terrenos no eran aptos para el tipo de urbanización allí desarrollada. El área presenta las siguientes características:

Está ubicado en la llanura de inundación o llanura aluvial del Río Cauca, por debajo del nivel de las aguas del río sobre cauces meandriformes (sinuosos, en forma de serpiente) abandonados sobre suelos areno-limosos (tienen arena y limo) y saturados de agua. Con la intervención del terreno a través de rellenos, desecamientos y embalse de las aguas en lagunas, se logró la precaria adecuación del suelo para los usos urbanos; sin embargo, en los estudios actuales se demuestra que su capacidad portante y de resistencia es muy baja, es decir, que los terrenos no tienen capacidad suficiente para resistir un desarrollo urbano tan denso como el que ha caracterizado a este sector.

## **B. Déficit de espacios públicos**

Diversas manifestaciones de este problema de invasión del espacio público se presentan en la comuna 13: se calcula que un 70% de los andenes públicos se encuentran ocupados por estantes de mercancías, talleres de mecánica automotriz, avisos publicitarios o estacionamientos de vehículos.

Los sectores comerciales son intransitables por la explosión descontrolada de establecimientos comerciales, la congestión vehicular y la ausencia de zonas de parqueo, e por calzadas estrechas e inapropiadas transitan buses de varias empresas de transportes. Algunas calles, están invadidas por viviendas, circos y ventas ambulantes.

## **C. Contaminación de las lagunas**

Las lagunas del Pondaje y Charco Azul que se encuentran en la comuna 13, fueron diseñadas por la C.V.C<sup>12</sup> como parte del proyecto de drenaje de la zona en la década de 1950, cuando se intentaba mejorar estos terrenos inundables con fines agrícolas. Su principal función era servir de embalse de regulación de los caudales de aguas lluvias y proteger de las inundaciones del Río Cauca, unas 5600 hectáreas del sector oriental.

El poblamiento de estos lugares de manera desordenada y subnormal, con ausencia total de servicios públicos, produjo graves problemas de contaminación en las lagunas por:

- El arrojado de desechos sólidos (basuras)
- El vertimiento de aguas con detergentes, grasas y materiales ácidos provenientes de viviendas e industrias
- La disposición de escombros desechados en la construcción.

También la densa ocupación humana acabó con la fauna y flora y en general con ese ecosistema inundable y pantanoso del Valle del Cauca, que era la base que justificaba y alimentaba las lagunas.

---

<sup>12</sup> Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

## D. Deterioro del paisaje

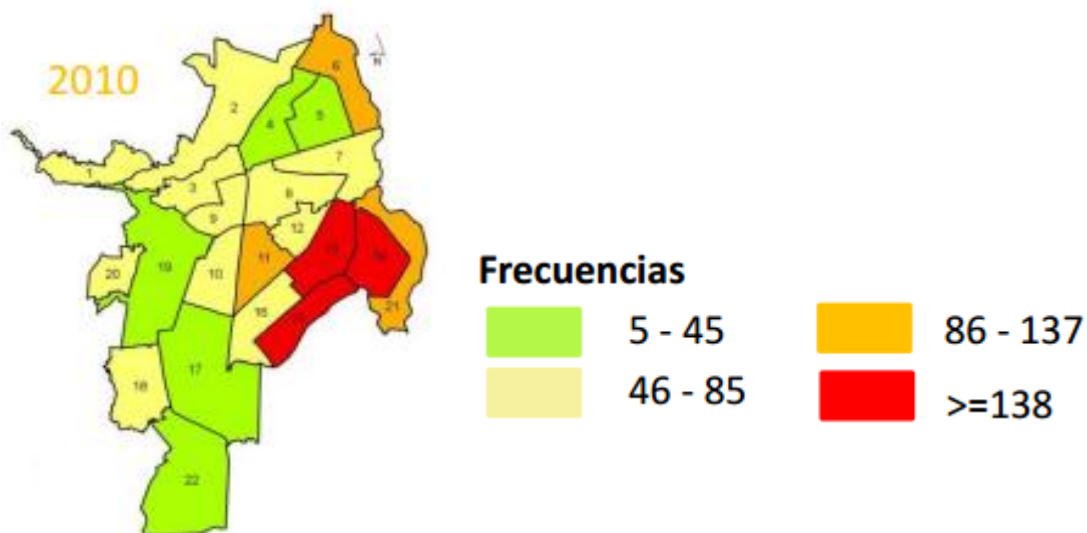
En esta Comuna los espacios verdes son muy escasos, como resultado de un desarrollo urbano sin ninguna planeación y de la continua invasión por parte de sus habitantes, como ya se ha descrito anteriormente.

Además, aproximadamente un 70% de las zonas verdes se encuentra deteriorado. La inexistencia de árboles en estos espacios las ha convertido en amplios terrenos fácilmente utilizables como zonas de parqueo.

## E. Violencia

Infortunadamente, en Aguablanca la violencia se ha agudizado en los últimos años, aunque sus múltiples rostros no habitan solamente en esta zona de la ciudad de Cali. En efecto, la Violencia se puede definir como uno de los principales problemas de la comuna que está íntimamente relacionado con otros factores como la falta de educación y la pobreza –asentamientos informales-. Como se puede apreciar en el Atlas Social de homicidios de Cali, la comuna 13 se encuentra dentro del sector con la frecuencia más alta de la ciudad.

**Mapa 3-2:** Mapa de violencia de Cali



**Fuente:** Observatorio Social Alcaldía Santiago de Cali



## **F. Problemas de planificación**

La ausencia de planificación y la forma de urbanización del sector a través de invasiones y procesos de urbanización pirata, han propiciado infinidad de problemas sociales, que necesariamente repercuten en el colectivo de la ciudad, todos estos aspectos referenciados a lo largo de este capítulo se han venido enquistando en esta área urbana y de seguir creciendo la problemática en un mañana no muy lejano va a estallar una bomba social.

Por características físicas y topográficas, el suelo del Distrito de Aguablanca no es apto para procesos de urbanización tan densos, es decir, para el uso que se le ha dado, factor que ha ocasionado muchos problemas ambientales.

El espacio público está invadido por la proliferación de diferentes actividades residenciales, comerciales y semi-industriales (talleres).

## **3.3 Proceso histórico**

### **3.3.1 Antecedentes de la evolución física de Cali**

El ayer de la ciudad, fue el marco estructural para la ciudad que hoy disfrutamos, en tanto que hoy nos preparamos para el mañana, teniendo presente que el hoy es hijo del mañana.

La estructura espacial urbana de una ciudad refleja el comportamiento y las tendencias en el tiempo y en el espacio de una serie de variables como el uso de la tierra, flujos de transporte, características poblacionales, actividades económicas (producción y empleo), demanda de servicios públicos y sus diversas y complejas interrelaciones. O sea, son los resultados de las decisiones de todas las unidades productivas y consumidoras a lo largo del tiempo. En última instancia, lo económico determina la configuración física de la ciudad en las dimensiones espacial y temporal.

Entre 1910 a 1940 la ciudad pasa de 100 hectáreas a 520 hectáreas ocupadas, en otras palabras, en 30 años crece cuatro veces lo que creció en cuatro siglos. En este período se conformó el área central con una superficie más o menos rectangular: el transporte

---

adquiere una nueva importancia con el ferrocarril y con el tranvía. La terminal del ferrocarril contribuye a conformar la ciudad.

En un desarrollo más reciente como es el periodo de 1940 a 1970, después de la guerra y como consecuencia de las políticas proteccionistas se instalan muchas empresas transnacionales con grandes capitales industriales. En este mismo periodo, aparecen asentamientos de origen informal a causa del crecimiento demográfico alimentado por la migración forzosa del periodo de la violencia en Colombia.

En la década de 1970, Cali se le considera la tercera ciudad del país, después de Bogotá y Medellín. De igual manera, la capital del Valle del Cauca, se convierte en el centro de desarrollo agroindustrial del país y se concentra gran actividad financiera y de servicios. Situación que permite que Cali, se constituya en el epicentro comercial de una gran zona que abarca desde el eje cafetero hasta Nariño e incluso el Ecuador, debido a que es la ciudad más importante del Occidente del país. En este lapso de tiempo el área urbana crece a 4.294 hectáreas en 1970 y a principios de la década de 1980 la ciudad tiene 7.000 hectáreas de las cuales el 7% corresponde a barrios de invasiones y piratas. Así mismo, con motivo de los VI Juegos Panamericanos, Cali logró un gran desarrollo en infraestructura vial y de servicios públicos, este dinamismo urbanístico dio lugar al progreso posterior de la ciudad el cual vino a ser apoyado con la creación del sistema UPAC, situación que explica que en este periodo de tiempo se da un crecimiento sostenido en la actividad edificadora que oscila entre 460.000 m<sup>2</sup> en 1975 a 730.000 m<sup>2</sup> en 1980<sup>13</sup>.

Con este volumen de actividad edificadora, Cali se convierte en una “ciudad oportunidad”<sup>14</sup> lo que permite una expansión acelerada.

A partir de la década de 1980, la ciudad crece en forma desbordada hacia el oriente donde se establece lo que se conoce como el Distrito de Aguablanca, y con la

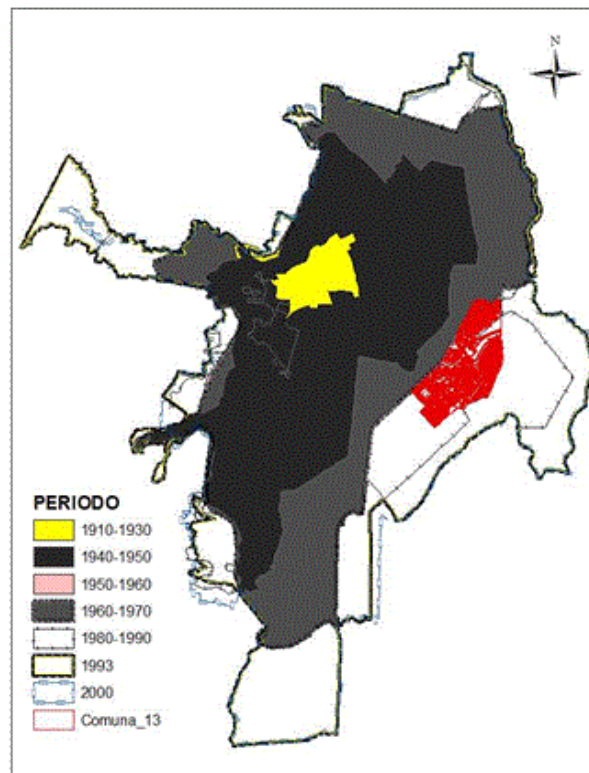
---

<sup>13</sup> CENAC. Estudio sobre los precios del suelo urbano en la ciudad de Cali, desde 1.970 a 1.979.

<sup>14</sup> Dadas las condiciones económicas y el crecimiento urbanístico, Cali se convierte en el punto de referencia de inmigrantes.

implementación del Plan de Ordenamiento Territorial en el 2.000, planifica la ciudad en un crecimiento ordenado hacia el sur de la ciudad. Este crecimiento físico se visualiza en el Mapa 3-2.

**Mapa 3-3:** Crecimiento de Cali desde 1.910 a 2.000



Fuente: CITCE<sup>15</sup>. Universidad del Valle

### 3.3.2 Evolución de la Comuna 13

Dentro de la evolución de la Comuna 13, se han caracterizado los siguientes tres (3) períodos:

1. Período 1970-1980: La Construcción de la Comuna 13
2. Período 1980-2000: La Consolidación de la Comuna
3. Período 2000- 2010: Las intervenciones urbanas, las plusvalías

---

<sup>15</sup> Colectivo de Investigaciones Territorio, Ciudad y Espacio, *Universidad del Valle*.

### **3.3.2.1 Periodo 1970-1980: La Construcción de la Comuna 13**

El poblamiento del Distrito de Aguablanca. Desde 1950 se había previsto la posible incorporación del área, en un 20% de su extensión, para fines residenciales, y el resto para fines agrícolas, lo que se empezó a presentar a fines de los años setenta, pero fue en los años ochenta cuando se dio su expansión y consolidación, lo que representó el amplio y gran proceso de urbanización no formal ni planificada de Cali. Lo que se ha denominado como la invasión más grande de Colombia y donde el municipio -agente estatal, a través de los impuestos- tuvo que hacer grandes inversiones en infraestructura, servicios públicos y urbanismo para la creación del tejido urbano, lo que estanco el desarrollo del resto de la ciudad.

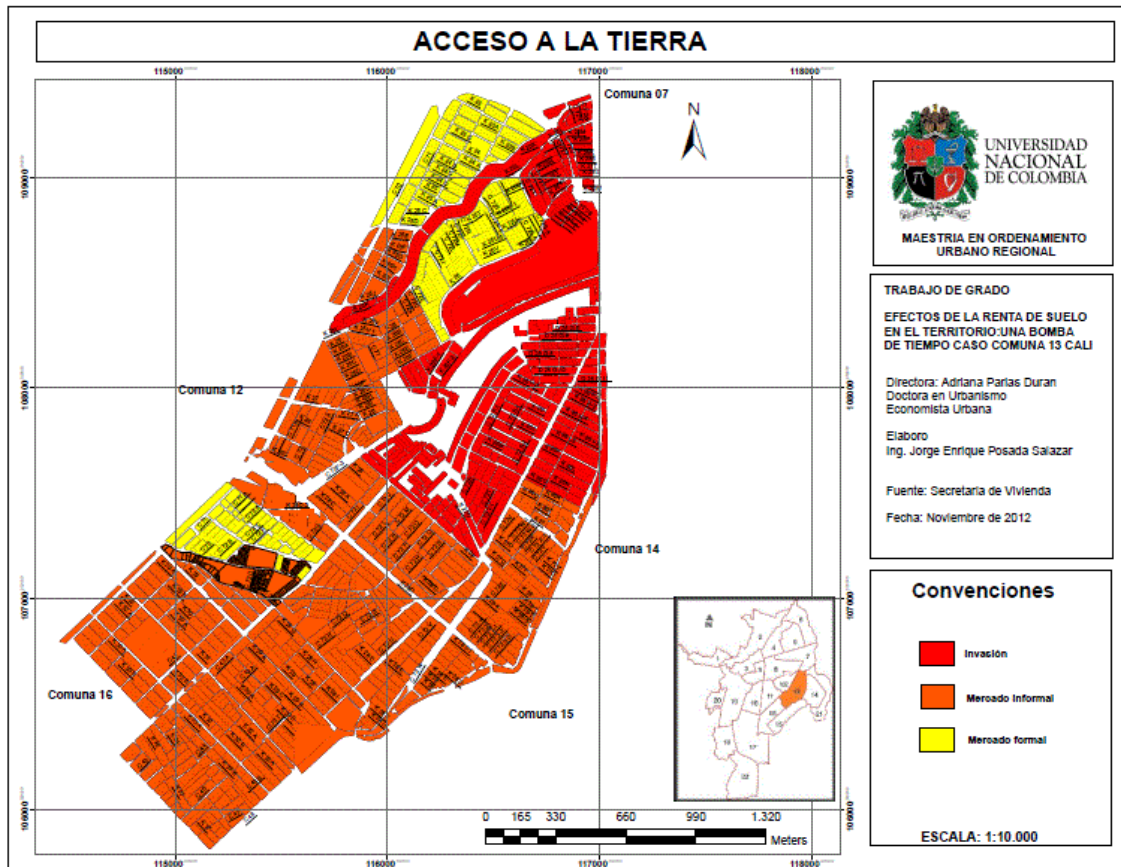
Hasta finales de la década del sesenta, la zona que actualmente ocupa el Distrito de Aguablanca era utilizada para la agricultura como parte de la llanura de inundación del Río Cauca. Los propietarios originales de la tierra –agentes terratenientes-, eran las familias tradicionales de la ciudad -Garcés, Borrero, Meléndez, Quintero, Rivera, Moritmitsu, Varela-, los grandes hacendados: Vicente Montaña Rizo, Juan Vallejo Palacios, Luis Eduardo Miller, Libardo Nagano a quienes les invadieron sus fincas.

A causa de los asentamientos subnormales, el Municipio de Cali, crea a la desaparecida INVICALI, para regular el proceso de urbanización popular en la ciudad y negociar con los dueños de esos predios; en todos estos casos los particulares recibieron su lotería y la ciudad, un detrimento económico y urbanístico.

Así mismo, hubo asentamientos –mercados informales- que fueron el resultado de la compra de predios sin servicios ni obras de infraestructura vial, negociados entre una organización de vivienda popular y los propietarios, a través de la intervención de la administración municipal y del antiguo Instituto de Crédito Territorial (ICT), que avalaban los recursos de crédito otorgados a la organización por una entidad financiadora y facilitaban la negociación con los propietarios. Pero, como era de suponer, la negociación por parte de los terratenientes en términos generales partía de que se les reconociese la valorización o plusvalor de predios que ya tenían una alta demanda urbana, así fuese para los más pobres, es decir, trataron por todos los medios de cobrar la renta urbana apoyados en la municipalidad y los partidos políticos tradicionales. Lo expuesto se

plantea en el Mapa 3-4, donde se visualizan las zonas de invasión, mercado informal y mercado formal.

**Mapa 3-4:** Forma de acceso a la tierra



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información de la Secretaria de Vivienda

En la comuna 13, se conformó así una heterogeneidad de asentamientos desde invasiones hasta urbanizaciones por autoconstrucción sin y con servicios públicos, algunas planificadas, estas últimas menos frecuentes.

Factor fundamental para el poblamiento de esta área de la ciudad, fue el de los políticos liberales y conservadores, entre quienes se destacan: Octavio Sardi y Carlos Holmes Trujillo, a cambio de votos a la gente se les daba lotes. La invasión no es pensada o programada con el objetivo de colaborar en la obtención de techo para algunas familias o de buscar reivindicaciones sociales para ellas, lo que prima es la coyuntura electoral. (Molina.2008). El poder político, como ha ocurrido en otros espacios de la geografía

nacional, ha transformado reservas agrícolas en vivienda informal carente de infraestructura y de servicios públicos. El proceso de urbanización que se ha vivido en la comuna se ha caracterizado por una total ausencia de planeación, pues las invasiones de migrantes y las urbanizaciones piratas, apoyados por intereses políticos y partidistas, han sido las principales formas de construir ciudad en Aguablanca.

La población provino de cerca del 67% de fuera de la ciudad de inmigraciones de otros departamentos (en buena parte del Choco, Cauca y Nariño) y otras ciudades del Valle; el 33% restante de movimientos intraurbanos, personas que residían en otros barrios y sectores de Cali.

La cronología del nacimiento de algunos barrios nos puede dar una idea del poblamiento de la Comuna 13:

- 1974: Surgieron los barrios El Diamante, Poblado I, El Vergel Alto  
Causa: Descomposición social de zonas rurales  
Procedencia: Tolima y Huila.
- 1979: Barrios Vergel Bajo y Charco Azul  
Causa: Fenómenos naturales: maremoto del Charco y terremoto de Tumaco  
Procedencia: Litoral Pacífico Sur

### **3.3.2.2 Periodo 1980-2000: La Consolidación de la Comuna**

Continuando, con el poblamiento de la comuna 13, se tiene:

- 1983: Barrios Alto Vergel y Poblado II  
Causa: Terremoto de Popayán  
Procedencia: Cauca
- 1985: Urbanizaciones Calipso, Villa del Lago.  
Causa: Programas de solución de vivienda del ICT y BCH
- 1985: Omar Torrijos y Los Lagos.  
Causa: Tragedia del Volcán Nevado del Ruiz y destrucción de Armero  
Procedencia: Tolima

Este periodo da paso a la solución de los conflictos por los servicios públicos, infraestructura vial y de espacio público. El agua llegaba por mangueras y carro tanques, el manejo de los desechos orgánicos era a través de letrinas y canales que cavaron

frente a sus casas por los cuales se depositaban todos los desechos e iban luego a desembocar al canal Cauquita. En los primeros años se cocinaba con leña y el alumbrado doméstico se hacía mediante velas. Hacia 1983 los pobladores organizados lograron instalar cables piratas y se conectaron a la red de energía de la ciudad más próxima. Mediante postes de madera extendieron los cables secundarios a las distintas cuadras, los cuales eran de diversos tipos y calidades.

El CONPES aprobó en abril 1985 la primera etapa del Programa de Aguablanca, iniciándose en 1988, con una duración de 7 años y un costo actualizado de US \$ 205 millones financiados con créditos externos, se inicia con un programa de extensión de las redes domiciliarias de acueducto, y la regularización de la energía eléctrica. También en la década del 90 se logra extender la recolección de basuras, una vez se amplían las vías y mejora la pavimentación de calles. La segunda etapa que se proyectó en 1993, a un costo aproximado de US \$ 203 millones. Este proyecto se dio como producto de concertación donde, se acordó no trasladar el problema a otro lugar de la ciudad, con lo que se garantizó no usar la fuerza pública ni llevar a cabo acciones de desalojo, pues, aparte de los impactos sociales negativos causados, podían generar invasiones concentradas o puntuales en otros lugares de la ciudad.

Aspecto importante es la nomenclatura, signo claro de ubicación, que facilita el acceso o comunicación o el acceso a créditos. Representa las coordenadas del referente espacial, necesario para presentar solicitudes de empleo, para verificar información en caso de un negocio o para la consecución de un cupo estudiantil. Las fotos nos reflejan el desarrollo de la comuna.

**Foto 3-1:** Barrio Omar Torrijos



**Fuente:** Elaboración propia

**Foto 3-2: Sector Los Lagos****Fuente:** Ibid Foto 3-1

Desde la década del 80 la migración hacia Aguablanca se incrementó, entre otras cosas, por los atractivos programas de vivienda que se ofrecieron en el Distrito, como son el Villa del Lago y Calipso, que fueron proyectos de agentes privados, en este periodo se consolidó la Comuna 13, en el Mapa 3-5 se idéntica la comuna con los barrios y sectores que la conforman.

**Mapa 3-5: Barrios comuna 13****Fuente:** Elaboración propia a partir de la información DAPM.



### **3.3.2.3 Periodo 2000- 2010: Las intervenciones urbanas, las plusvalías**

De acuerdo al Documento “Cali en cifras 2010”, la Comuna 13 tiene una extensión de 473,73 hectáreas y su Estrato Moda es 2. Con 30.914 predios, concentra una población aproximada de 176.124 habitantes en el año 2010, lo que significa una densidad bruta de 371.78 habitantes por hectárea frente a 207.8 hab/ha., que es el promedio de Cali, en tanto que cuenta con 78.96 viviendas por hectárea frente a 40.7 que es el promedio de la ciudad.

En referencia al proceso de titulación y legalización de predios que corresponde por función a la Secretaria de Vivienda, sus resultados son muy pocos, por no decir escasos, a causa de que el tema de la Titulación de Predios, se ha venido manejando con el concepto de la Resolución 010 de Febrero 27 de 1997, por la cual se establecen los requisitos, para adjudicación, titulación y legalización. Con relación a esta situación, se ha implementado como requisito que los sectores que sean objeto de titulación, deberán tener los proyectos aprobados de la regularización vial y reordenamiento urbanístico, a no ser que el terreno sea de un particular, además el predio no podrá estar en una zona de alto riesgo, sobre todo cuando se otorgan subsidios para este fin. Esta mínima gestión del Estado, podría dar lugar a que en terrenos de particulares que están ocupados por poseedores, se podría dar lugar a la prescripción adquisitiva de dominio, lo que no permitiría el traslado del valor de la tierra al agente que reputaba como propietario original. Aunque dentro de la investigación realizada no se encontró esta forma de titulación de la propiedad, ya que los poseedores por falta de conocimiento no utilizan esta herramienta de titulación y en forma pasiva esperan que el Estado les tittle o legalice.

El número de viviendas censados por la Secretaria de Vivienda, en asentamientos subnormales al año 2009 (Tabla 3-3), son:

**Tabla 3-3:** Número de asentamientos

<b>ASENTAMIENTO</b>	<b>NUMERO DE VIVIENDAS</b>
Belisario Betancur	370
Brisas de la Paz	119
Jazmincito	53
La Florida	195
Nueva Florida	229
Nueva Ilusión	196
Playa Alta	57
Playa Baja	116
Polo	88
Villa Uribe	353
Sardi	86

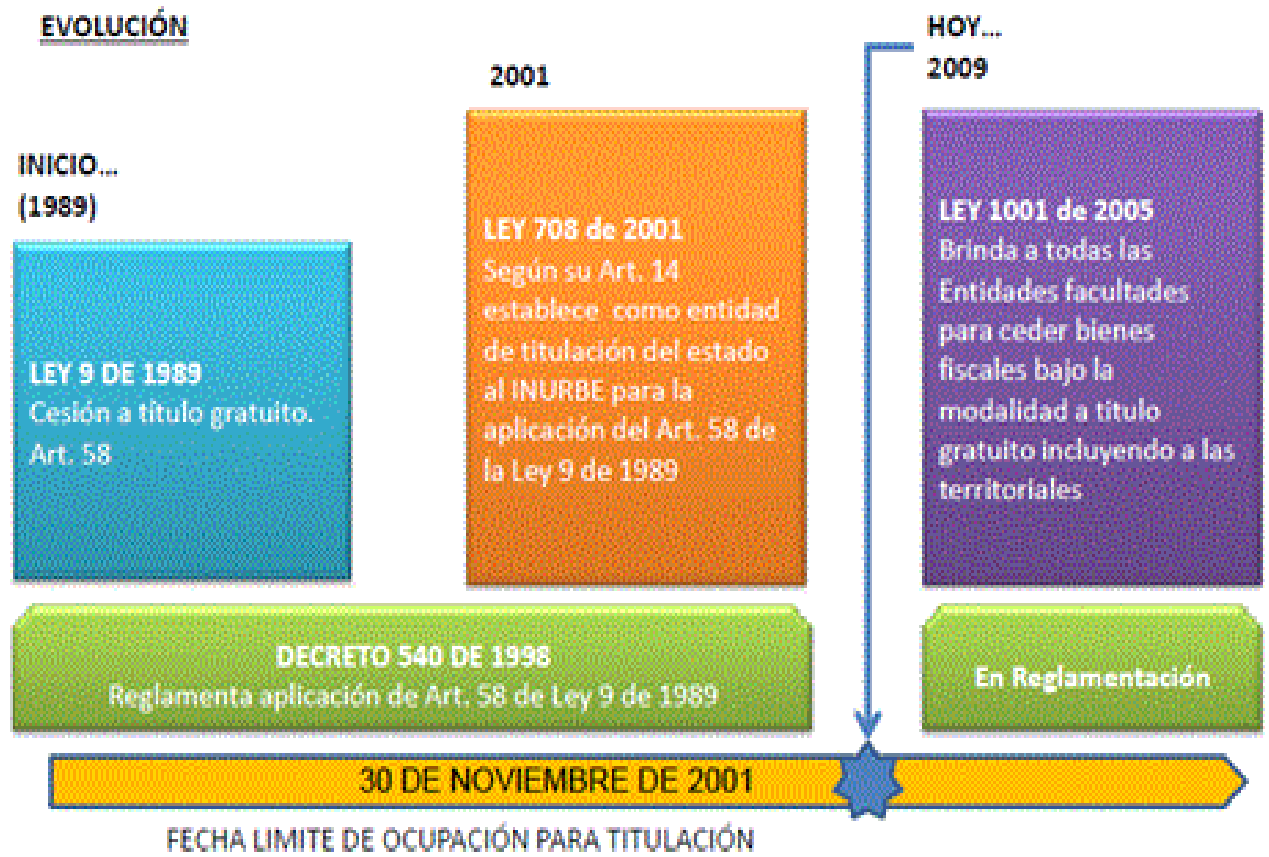
**Fuente:** Secretaria de Vivienda Social

La Secretaria de Vivienda de Cali, ha venido afrontado la situación bajo el siguiente modelo:

- El mejoramiento de vivienda
- La vivienda saludable
- El mejoramiento integral de barrios
- La titulación de bienes fiscales urbanos ocupados en el marco de lo establecido en el artículo 2º de la ley 1001 de 2005, con lo que se pretende tener los mecanismos para que las entidades territoriales recuperen el control de sus suelos y generen espacios con mejores niveles de habitabilidad.

Veamos el proceso de titulación de vivienda (Figuras 3-1 y 3-2):

**Figura 3-1:** Evolución modelo de la titulación de vivienda



**Fuente:** Secretaria de Vivienda Social

**Figura 3-2:** Proceso de la titulación de vivienda

**Fuente:** Ibid Figura 3-1

La presión de la comunidad asentada en este amplio sector de la ciudad y el temor de la urbe para que se expanda la problemática, da lugar que a través de los presupuestos participativos, en este periodo del Siglo XXI, se generen las diferentes operaciones urbanas realizadas en esta parte de la ciudad, donde sobresale la Avenida Ciudad de Cali, la Troncal de Aguablanca, con esta infraestructura vial se accede al transporte masivo, así como la cobertura en un alto porcentaje de los servicios públicos, los procesos de regulación, titulación y legalización de predios, la intervención y mejoramiento de las Lagunas El Pondaje y Charco Azul, los equipamientos sectoriales y locales como el Hospital Carlos Holmes Trujillo, instituciones educativas y de seguridad. Hoy, este cambio de imagen, ha permitido que se halla ubicado el comercio sobre las vías arterias de la comuna generando una valorización sobre los predios ubicados sobre estas vías arterias principales, esta situación aunado a las diferentes intervenciones urbanas por parte de la Administración Municipal, han dado lugar a un incremento en el

valor del suelo en esta primera década del milenio. En el registro fotográfico que se expone, se vislumbra los cambios que las intervenciones urbanas han generado en la comuna 13

**Foto 3-3:** Troncal de Aguablanca



**Fuente:** Ibid Foto 3-1

**Foto 3-4:** Barrio Rodrigo Lara Bonilla



**Fuente:** Ibid Foto 3-1



**Fotos 3-5 y 3-6: Equipamientos sectoriales****Fuente:** Ibid Foto 3-1**Fuente:** Ibid Foto 3-1**Fotos 3-7 y 3-8: Equipamientos institucionales****Fuente:** Alcaldía de Cali**Fuente:** Ibid Foto 3-1

De esta forma hago el análisis de las implicaciones de la renta de suelo y dentro de mi contexto tanto de experiencia como del conocimiento de la causa que emprendo puedo realizar el estudio de los diversos valores que ha tenido el mercado de suelo en este sector desde que era rural (hace 40 años), al igual que el desarrollo generado por los VI Juegos Panamericanos, donde las lagunas del Pondaje y Charco Azul, fueron áreas utilizadas para canotaje, los asentamientos de hecho en la década del 70 y 80, la absorción del presupuesto de la ciudad para solucionar el problema de Aguablanca= Comunas 13, 14 y 15 en los años 80 hasta el 2000 y la consolidación actual en la primera década del siglo XXI.

## **4. Análisis empírico de las rentas del suelo (evolución)**

### **4.1 La renta como factor diferenciador**

Como ya se planteó, este documento realiza una aproximación desde lo cognitivo, lo empírico y las experiencias recogidas en el trasegar del tiempo para contextualizar el suelo urbano, su valorización, la apropiación de la renta del suelo, el papel que ésta juega en el proceso de conformación del espacio urbano, su incorporación en el circuito de acumulación interna, entre otros, factores que determinan la dinámica de la ciudad.

El análisis empírico, va a permitir corroborar cómo a través de la evolución del proceso de legalización y titulación, se han desarrollado simultáneamente la urbanización e infraestructura de servicios públicos, equipamientos y de vías que han permitido incorporar la comuna 13 al conjunto de la ciudad no solo físicamente sino en toda su integralidad. La exploración de estos problemas es de importancia porque entre los determinantes que inciden directamente en los valores del suelo se encuentran precisamente los instrumentos utilizados por el Estado para “ordenar” el crecimiento de las ciudades: la zonificación -los cambios de esta-, intensidades, la delimitación del perímetro urbano, la dotación de infraestructura y de servicios, las garantías legales al mercado de tierras. La normatividad colombiana existente permite a través del ordenamiento del territorio, abocar el tema con herramientas e instrumentos de gestión y planificación, para generar la inclusión social.

A través del estudio de un caso concreto, en la comuna 13 de Cali, se visualiza la problemática que genera la renta de suelo con las correspondientes implicaciones en los diversos campos y como ha sido uno de los factores que no ha permitido la eliminación del déficit cuantitativo de vivienda de popular en Colombia.

---

Esquemas como el del Distrito de Aguablanca en Cali, evidencian los estrechos nexos entre políticas de suelo, políticas habitacionales y lucha contra la urbanización ilegal, es el momento de construir estrategias que se conviertan en una alternativa eficaz para construir relaciones más democráticas y más solidarias en el territorio, basadas en el ejercicio de la persistente reivindicación del *derecho a la ciudad*.

A través del análisis de la evolución del valor del suelo, en el caso de estudio se puede visualizar el comportamiento del mercado del suelo en un sector informal en un periodo de tiempo y generar los análisis correspondientes del impacto de la renta del suelo y el plusvalor generado.

La identificación de cada elemento requerido dentro del proceso del comportamiento en el tiempo de los valores de la tierra, exige un proceso metodológico a partir de un trabajo en oficina, con las siguientes actividades:

Preparar y programar el trabajo a ejecutar: La revisión de la cartografía existente, plano de la comuna con la identificación de cada barrio y/o sector, planos y/o fotografías de los diversos periodos estudiados, organización del archivo magnético de la Comuna 13, ubicación de las fichas prediales antiguas que correspondan a la diversidad del territorio.

Producción de cuadros de salida: Cada ficha predial de estudio genera los correspondientes cuadros de salida con la información correspondiente de cada periodo de tiempo, una vez se haya depurado toda la información, en ella se genera una base de datos, que contiene:

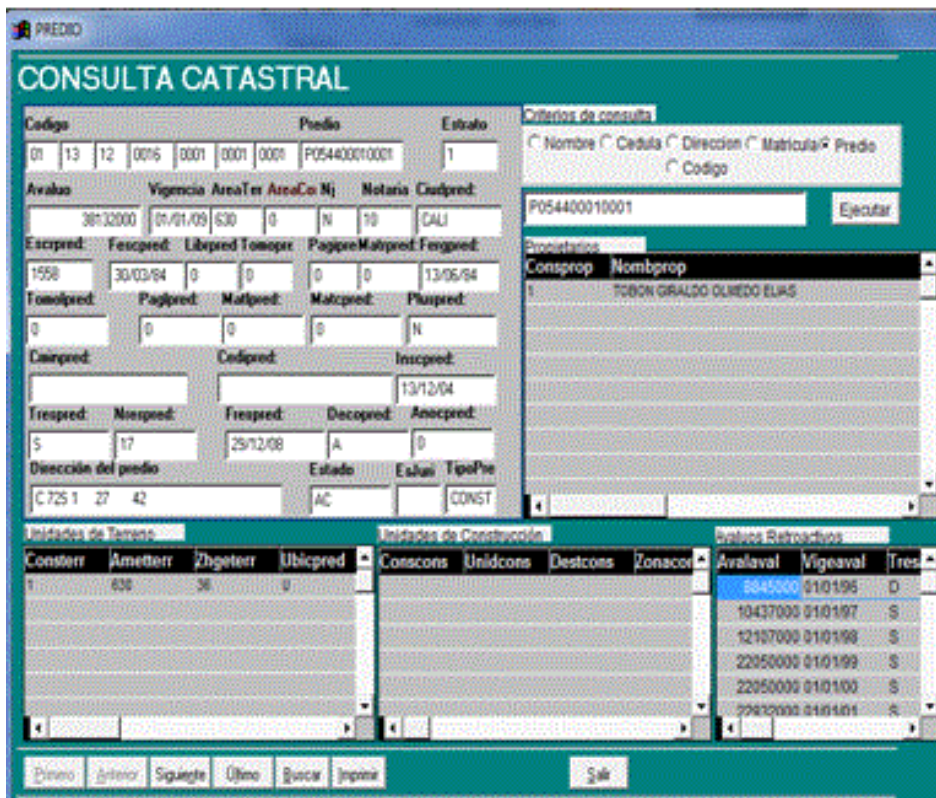
- Comuna
- Nombre del barrio
- Número Predial
- Dirección o Nomenclatura
- Área de Terreno
- Destino Económico
- Norma del POT



- Producto final: Valor del suelo desde su creación como predio en el Catastro hasta el año 2.010.

Al desarrollar la metodología, se encuentra un primer tropiezo que consiste en que información cartográfica y fotografías aéreas no existen, lo que existe son las cartas catastrales que fueron generadas en los procesos Formación<sup>16</sup> o Conservación<sup>17</sup> Catastral. En el plano de la Comuna y con el apoyo del archivo magnético (Figura 4-1), se identifican los números prediales y con ellos ubicar las fichas catastrales que contengan la ficha antigua que es la conexión y donde reposa la historia de cada sector o barrio.

**Figura 4-1:** Pantallazo del sistema de consulta catastral



Fuente: Catastro Cali

<sup>16</sup> La formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a obtener la información de los terrenos y edificaciones, en los aspectos físico, jurídico, fiscal y económico de cada predio.

<sup>17</sup> La conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales correspondientes a los predios, de conformidad con los cambios que experimente la propiedad inmueble en sus aspectos físico, jurídico, económico y fiscal.

Recopilando la información existente en las fichas prediales seleccionadas donde se encuentra la ficha antigua o de conexión, se inicia el proceso de identificación de los antecedentes históricos de cada predio<sup>18</sup>.

Para una mejor comprensión de la identificación catastral, se detalla cada elemento que corresponde a la ficha predial, tanto en tablas como en figuras, en el caso de estudio, la ficha predial de uno de los casos seleccionados, se presenta en forma didáctica dentro de un círculo con el número correspondiente los elementos requeridos para el estudio del valor del suelo (Figuras 4-2, 4-3, 4-4 y 4-5), en cada círculo de color azul, se incorpora el número que identifica al ítem que se inscribe en la ficha predial. Es de anotar que en Colombia, los Catastros descentralizados son los de Bogotá, Antioquia, Medellín y Cali, pero la normativa es expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi<sup>19</sup>. En referente a la ficha predial, el IGAC<sup>20</sup>, ha unificado las fichas prediales de los diferentes catastros para que el Catastro como ente técnico maneje el mismo lenguaje gráfico y de presentación en todo el país.

**Tabla 4-1:** Ficha predial actual, carátula principal

Número	Identificador
1	Código Único
2	Número Predial (impuestos)
3	Clase de suelo
4	Barrio
5	Número Predial (Catastro)
6	Predio anterior
7	Dirección
8	Conexión
9	Fecha de escritura

**Fuente:** Elaboración propia

<sup>18</sup> No existen datos históricos ni en medio magnético, ni cartográfico, tan solo unas fichas prediales amarillentas que parecen papiros.

<sup>19</sup> Entidad rectora de los Catastros en Colombia

<sup>20</sup> Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Figura 4-2: Ficha predial, predio consolidado<sup>21</sup>. Carátula principal

01-15-11-0017-0037-0000-0037

Q-346-034

ICD ICOPAL

RESUMEN

DESTINO ECONOMICO: URBANO  AGRICOLA  INDUSTRIAL  OTROS

NUMRO: 17-34-014-0-00-0044

AREA LOTE: 75 M<sup>2</sup>

AREA CONST: 48

Avda: .

Dirección: Calle 23 L-2 # T981-41

PROPIETARIO (o poseedores actuales): M2-6- Lab-185

CLAVE DEL TITULO	NOMBRES (Personas naturales o jurídicas)	Estado Civil, Profesión u oficio	Cédula T.I., NIT	Naturales (derecho Prop)	Representante legal y dirección	No. Pasaporte	MUTACION	
							No.	AÑO
2	Asociación Promotora Social A.C.		9-38-657	PL		8/10/10-01/10		
1	Gerardo Filiberto Guerrero		2-030-936	PL		04/10/1987-17		
3	Gerardo Filiberto Guerrero		2-030-937	PL				

Apellido, nombre y domicilio del usufructuario o sucesor, si lo hay

No. PREDIO ANTERIOR: 1-004-263

JUSTIFICACION DEL DERECHO DE PROPIEDAD (o de la posesión) DEL PREDIO

Modo de adquisición	PROPIETARIO ANTERIOR	Clase Prop	TITULOS						REGISTRO	
			NOTARIA	Numero	Dg	Mes	Año	Clase	Tercia	Módulo
Compra Venta	Asociación A. Debitos	2	5 <sup>ta</sup>	2417	17	11	31	01/11	11-2616	320-015452
Compraventa	Asociación Promotora Social A.C.	3	9 <sup>a</sup>	322	18	05	22	04/11	18-0171	320-015452

Fuente: Ibid figura 4-1

Dentro de la vasta información que contiene una ficha predial, en la última página de la ficha predial se encuentra el resumen económico del predio, o sea que aquí se ubica la historia de los avalúos catastrales que ha tenido el inmueble.

Tabla 4-2: Parte posterior ficha predial actual

Número	Identificador
10	Avalúo con vigencia fiscal
11	Avalúo histórico
12	Fecha de actualizaciones catastrales

Fuente: Ibid tabla 4-1

<sup>21</sup> El terreno y la construcción como un solo cuerpo catastral

Figura 4-3: Página final de la ficha predial

The form is divided into several main sections:

- Top Left:** Property identification and valuation data for multiple lots (e.g., P34603401, P34603402, P34603403, P34603404). It lists 'AV-ANT' (previous value), 'AV-ACT' (current value), and 'RESID' (residual value).
- Top Right:** A table for 'AVALUO OFICIAL' (Official Valuation) with columns for 'Terreno' (Land), 'Construcciones' (Buildings), 'Instalaciones varias y máquinas' (Various installations and machines), and 'Anexos' (Accessories). It shows 'Totales \$' and 'Avalúo Oficial Definitivo \$'.
- Middle:** A 'DESCRIPCION' (Description) section with 'Valor Comercial' (Commercial Value) and 'Valor Catastral' (Cadastral Value) columns.
- Bottom Left:** Official stamps from 'LEA CONSULTOR' and 'MUNICIPIO DE CALI'.
- Bottom Center:** Handwritten signatures and dates, including 'Fecha - XII - 10 / 88' and '8-02-88'.
- Bottom Right:** An 'OBSERVACIONES' (Observations) section with a 'CONTROL SUPERVISION' (Control Supervision) stamp, including fields for 'SUPERVISOR', 'FECHA CONTROL', and 'FIRMA'.

Fuente: Ibid figura 4-1

A causa del dinamismo que presentan las ciudades donde el crecimiento es permanente ya sea planificado o no, el Catastro debe incorporar las diferentes mutaciones que se dan a través de los procesos de Formación, Actualización de la Formación<sup>22</sup> o Conservación y es como en el caso de estudio, este sector de la ciudad se transformó en un sector rural a urbano en el periodo de la década del 80, como se puede apreciar en la ficha predial de la conexión.

<sup>22</sup> La actualización de la formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.



Figura 4-4: Ficha predial que permite la conexión al predio actual. Carátula principal

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**  
INSTITUTO GEOGRAFICO "AGUSTIN CODAZZI"  
CATASTRO NACIONAL

SECCIONAL DE: VALLE DEL CAUCA  
Ficha predial: PREDIO RURAL  
Cm: NAVARRO  
Vereda: CHUMBA  
Nombre del Predio: SANTA CRUZ

**PROPIETARIOS-POSEEDORES Y SUCELVOS**

CLAVE DEL TITULO	NOMBRES (Personas naturales e jurídicas)	Mutuo de Gracia	Clave a Clave No.	Representante LEGAL (Nombre, cargo y domicilio)	Sede (Personas Jurídicas)
1-A	QUINTECO GERARDO				
2-B	VILLA JARAMILLO GERARDO				
3-B	VILLA JARAMILLO MORTO				
4-B	VILLA JARAMILLO MORTO				
5-B	VILLA JARAMILLO ALIQUOTACIONES				
6-B	VILLA JARAMILLO COLLERON				
7-B	VILLA JARAMILLO HERNAN				
8-B	VILLA JARAMILLO EVAN				
9	ADQUISICION ADONIA ANA TORRES				
10	ADQUISICION ADONIA ANA TORRES				

TOTO 6.1270.016

**JUSTIFICACION DEL DERECHO DE PROPIEDAD (o de la posesión) DEL PREDIO**

Modo de adquisición	Propietario anterior	CLAVE DEL PROPIETARIO	Clave	Área	De	Was	Alt	Oficio	Libro/Tomo	Folio	Volunt	En	Was	Alt	Valor	Fecha	
1/1/1900/000	ADONIA ANA TORRES	2-B-B	24	CALLI	1700	5	1900	CALLI	15	17	270	4700	4	XI	1200	77	113
1/1/1901/200	ADONIA ANA TORRES	9	20	CALLI	3000	30	1901	CALLI									

397000 24

DEPTO. DE SUCELVOS  
VALLE DEL CAUCA

Fuente: Ibid figura 4-1

Tabla 4-3: Ficha predial antigua, carátula principal

Número	Identificador
13	Corregimiento, vereda y nombre del predio
14	Número predial
15	Conexión
16	Número del vuelo de la fotografía aérea
17	Fecha de escritura

Fuente: Ibid tabla 4-1

Al igual que en la ficha actual, la ficha antigua o de conexión condensa en la última página el resumen económico del inmueble y focaliza allí el cálculo de los avalúos y la

vigencia fiscal que permite identificar a través del tiempo cual ha sido el comportamiento y la evolución de los avalúos.

**Figura 4-5:** Ficha predial que permite la conexión al predio actual. Carátula posterior

4 INSTALACIONES VARIAS Y MAQUINAS		6 RESUMENES			
Descripción	Valor Comercial	Municipio No. Año	Avalúo Oficial	Avalúo de Vigencia	
	\$	1 Terreno	\$ 150.000		
		2 Elementos Permanentes	\$ 1.030.000	1/83	
		3 Construcciones		216.098	
		4 Instalaciones Varías y Máquinas	\$ 1.121.000	1/81	
		5 Anexos y Servidumbres		30.000	
			\$ 1.280.000	1/81	
			Avalúo Oficial Definitivo	\$ 397.000	Vigencia 1/78
4 Total \$		1 Terreno			
		2 Elementos Permanentes	\$ 4.407.000	30-02-81	
		3 Construcciones		10.450.000	01-01-83
		4 Instalaciones Varías y Máquinas		9.732.000	01-01-83
		5 Anexos y Servidumbres		11.632.000	01-01-84
			Totales \$		
			Avalúo Oficial Definitivo	\$ 13.327.000	Vigencia 01-01-84
5 ANEXOS		1 Terreno			
Descripción	Valor Comercial	2 Elementos Permanentes			
V.R. 02/02/88. CEMENTO. CANTILLO. REJEROS. CEMENTO. PINTA PÁVICOS EN CARTON.	\$ 30.000	3 Construcciones			
		4 Instalaciones Varías y Máquinas			
		5 Anexos y Servidumbres			
			Totales \$		
			\$ 30.000		
			Avalúo Oficial Definitivo	\$ 15.629.000	Vigencia 1/86
5 Total \$		1 Terreno			
		2 Elementos Permanentes			
		3 Construcciones			
		4 Instalaciones Varías y Máquinas			
		5 Anexos y Servidumbres			
			Totales \$		
			Avalúo Oficial Definitivo	\$	Vigencia
5 SERVIDUMBRES		1 Terreno			
Descripción	Valor	2 Elementos Permanentes			
	\$	3 Construcciones			
		4 Instalaciones Varías y Máquinas			
		5 Anexos y Servidumbres			
			Totales \$		
			Avalúo Oficial Definitivo	\$	Vigencia
5 Total \$					

Comisión de Catastro  
EL FUNCIONARIO CATASTRAL  
EL SECRETARIO *[Firma]* EL VOCAL

Fuente: Ibid figura 4-1

**Tabla 4-4:** Parte posterior ficha predial antigua

Número	Identificador
18	Vigencia fiscal
19	Avalúo histórico

Fuente: Ibid tabla 4-1

Para establecer los valores históricos de la Comuna 13<sup>23</sup>, se entran a revisar cada ficha predial validada que contenga la ficha predial antigua o de conexión. Dentro de todo el universo seleccionado de fichas prediales, al hacer la ubicación en el plano de la comuna 13, solo fue posible ubicar 15 fichas prediales que representan el 30% de los barrios de la comuna 13 y aproximadamente el 60% del territorio. A partir de este insumo se empezó a elaborar y construir la evolución de los valores de la tierra en la comuna 13 de Cali desde 1970 a 2010, tal como se aprecia en las Tablas 4-5 y 4-6.

En cada una de las tablas se ubica el ítem a analizar:

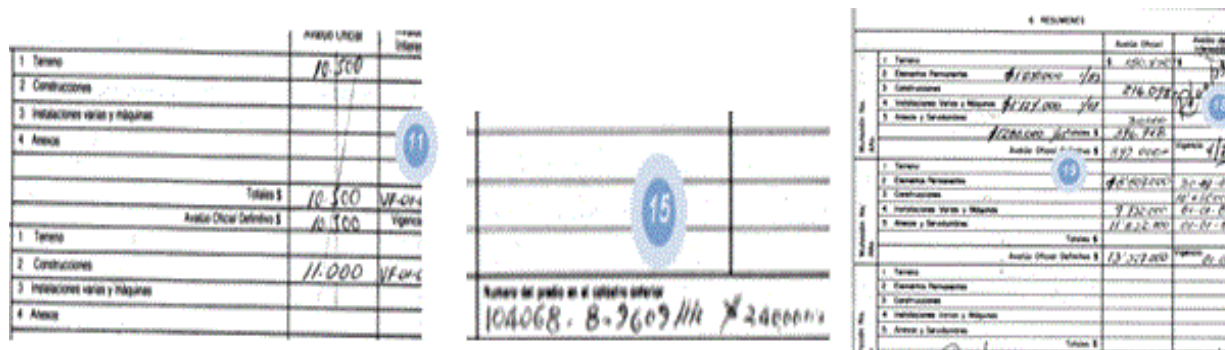
- Nombre del barrio donde se localiza cada predio identificado
- Número del predio actual en su condición de suelo urbano –ejemplo: P047700010000- y el predio anterior que era un predio rural –ejemplo: Z00426900-, como se aprecia la identificación predial ha variado en número de dígitos con el paso del tiempo.
- Año o periodo de análisis.

La determinación del valor para cada periodo analizado, es producto de la identificación en la ficha antigua o de conexión, se visualiza en la Figura 4-6, en los numerales 11, 15, 18 y 19.

---

<sup>23</sup> Es de anotar que los entes privados como las diferentes Lonjas que existen en la ciudad o los colegios de evaluadores, carecen de información histórica del valor del suelo antes del año 2000. tan solo en forma furtiva se refieren a este espacio del territorio como área de invasiones o sistema llamado “pirata”, tan solo en el artículo *La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia. Estudio de caso Desepaz. – Cali*, hace mención al comportamiento del valor del suelo en un territorio planificado próximo a la Comuna 13 en el oriente de la ciudad, denominado Desepaz.

**Figura 4-6:** Construcción de los numerales de la ficha predial de conexión



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la ficha predial de Catastro

## 4.2 Evolución de los valores

Con la información del área de terreno y valor catastral, se realiza el cálculo para determinar el valor por metro cuadrado (Tablas 4-5 y 4-6) de los predios analizados.

**Tabla 4-5:** Evolución de los valores del suelo de 1970 a 1994

BARRIO	PREDIO	1970	1980	1985	1988	1990	1992	1994
POBLADO II	Z00426900	3,07	5,39	16	137	179		
	P047700010000						4.500	6.250
CALIPSO	Z00425500	3,50		140				
	P030100100000					2.843	9.000	15.000
LOS LAGOS	Z00400800		4,60	498				
	P059700040000				611	718	1.773	1.638
LOS ROBLES	Z00426300	2,68		140				
	P034600340000				1.040	1.198	1.773	5.000
YIRA CASTRO	Z00427200	3,07						
	P027700150000				417	632	708	1.097
COMUNEROS II	Z00427100	3,07		49				
	P039300110000				624	718	1.067	1.638
EL VERGEL	Z00423600							
	H097700050001						555	7.500
POBLADO II	Z00426800	3,07						
	P035800120001				1.040	1.200	1.773	2.733
RODRIGO LARA BONILLA (LA PAZ)	Z00435800	3,07		49				
	P054800030000							
RODRIGO LARA BONILLA (LA PAZ)	Z00430900	4,66						
	P054400010001			630				
COMUNEROS II	Z00427100	3,07	3,29	49				
	P038700050000				646		1.773	3.250
YIRA CASTRO	Z00427200	3,07						
	P027000060001			11	415	478	704	1.082
RODRIGO LARA BONILLA (LA PAZ)	Z00427900							
	P053200130000			140				
POBLADO I	Z00423700	3,49	84,29					
	H003700020001			162	1.040	1.195	1.773	10.000
EL VERGEL	Z00423600							
	H097600070001						555	7.500

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información existente en Catastro de Cali



La incorporación al Catastro en condición de predios urbanos se inicia, en algunos casos, desde 1985, consolidándose en su mayoría a finales de la década de 80 y principios de los 90. En el lapso de 1992 a 1994, se realiza el proceso de Formación Catastral a los predios de los antiguos sectores H y P que posteriormente pasan a ser la Comuna 13.

**Tabla 4-6:** Evolución de los valores del suelo de 1996 a 2010

BARRIO-PREDIO	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
POBLADO II - P047700010000	9.000	13.000	20.125	21.662	23.412	60.564	65.821	71.876
CALIPSO - P030100100000	30.000	42.000	54.625	58.798	63.546	68.970	74.598	80.678
LOS LAGOS - P059700040000	15.000	25.000	37.375	40.230	43.479	53.295	57.643	62.341
LOS ROBLES - P034600340000	12.000	20.000	23.000	24.757	26.756	61.446	66.460	71.876
YIRA CASTRO- P027700150000	21.000	27.500	31.625	34.041	36.790	53.295	57.643	62.341
COMUNEROS II - P039300110000	15.000	17.500	20.125	21.663	23.412	61.446	66.460	71.876
EL VERGEL - H097700050001	10.800	15.000	17.250	18.568	20.067	61.446	66.460	71.876
POBLADO II - P035800120001	21.000	27.500	31.625	34.041	36.790	61.446	66.460	71.876
RÓDRIGO LARA - P054800030000	12.000	20.000	23.000	24.757	26.756	53.295	57.643	62.341
RÓDRIGO LARA - P054400010001	14.000	20.000	23.000	24.757	26.756	53.295	57.643	62.341
COMUNEROS II - P038700050000	15.000	25.000	28.750	30.947	33.445	61.446	66.460	71.876
YIRA CASTRO- P027000060001	21.000	27.500	31.625	34.041	36.790	53.295	57.643	62.341
RÓDRIGO LARA - P053200130000	12.000	20.000	23.000	24.757	26.756	53.295	57.643	62.341
POBLADO I - H037000020001	15.000	20.000	23.000	24.757	26.756	61.446	66.460	71.876
EL VERGEL - H097600070001	10.800	15.000	17.250	18.568	20.067	61.446	66.460	71.876

**Fuente:** Ibid Tabla 4-5

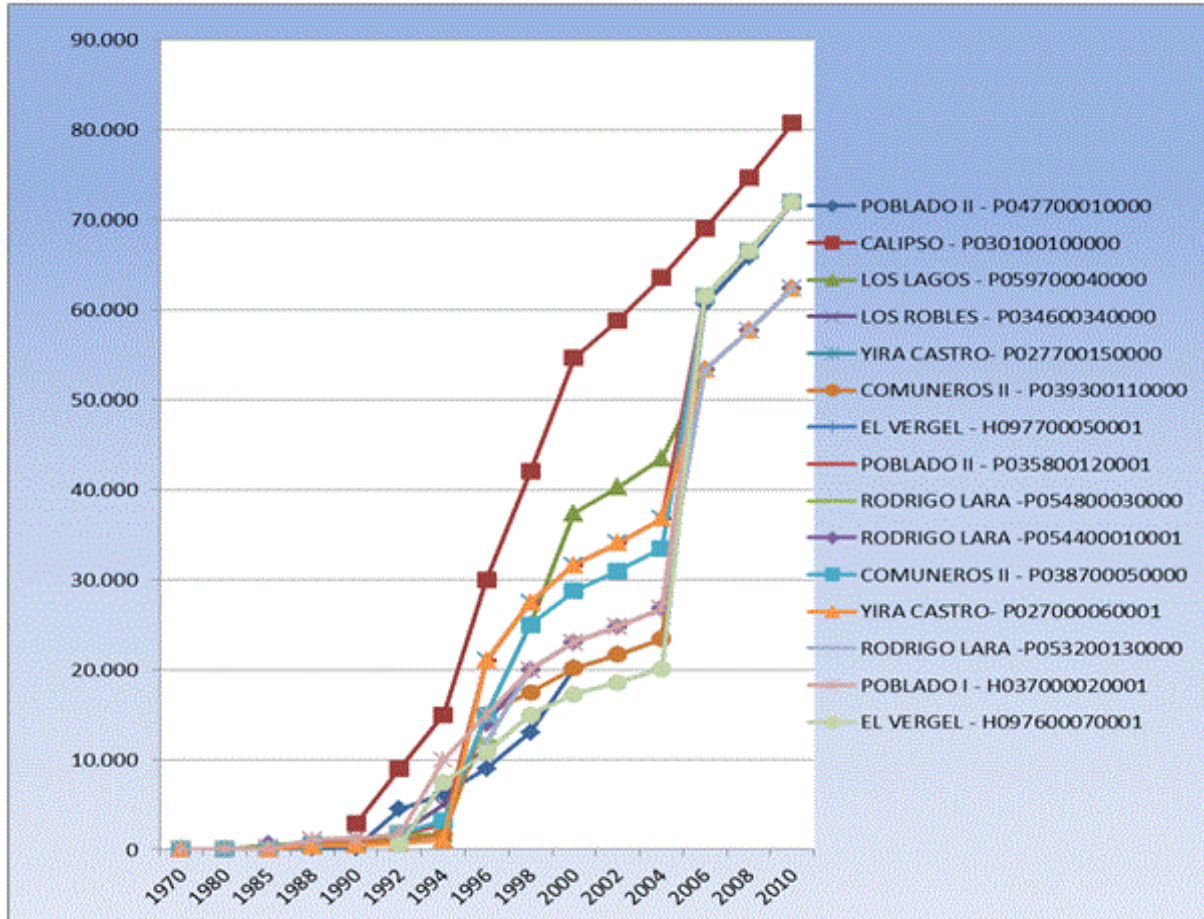
En esta fase de tiempo, se aprecia como ya todos los predios identificados se encuentran incorporados en el suelo urbano, lo que se traduce en un incremento de los precios del suelo, como se presenta a continuación y se visualiza en los gráficos 4-1 y 4-2.

Es importante manifestar que antes de la Ley 14 de 1983<sup>24</sup>, los avalúos eran el producto del valor de la transacción comercial y como a partir de la expedición de ley los avalúos

<sup>24</sup> Ley que fortalece los fiscos municipales, con esta norma los catastros se dinamizan lo que permite que los avalúos se realicen a través de procesos técnicos y actualizados.

se dinamizan por causa de que los predios son sujetos a los procesos de Actualización de la Formación y Conservación Catastral.

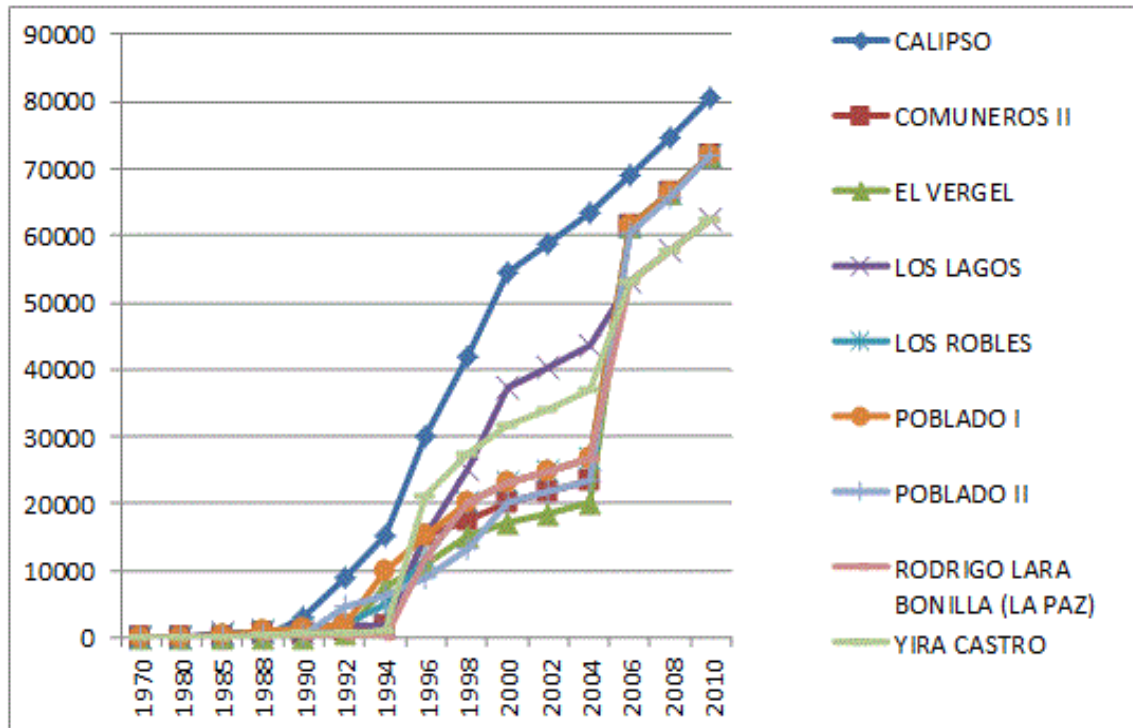
**Gráfico 4-1:** Evolución de valores desde 1970 a 2010, en predios objeto del estudio



**Fuente:** Elaboración propia

Hasta la década del 90, los valores son bajos –parten de un valor que oscila desde \$2,68/m<sup>2</sup> a \$4,66/m<sup>2</sup>- a causa de que no están actualizados en Catastro, situación que cambia a partir de los años 90, al ser aplicados los procesos catastrales que mantienen actualizados física, jurídica, económica y fiscalmente los predios, lo que permite dinamizar los valores, ya que a pesar de ser avalúos catastrales, la base es la investigación de mercado de la propiedad raíz.

**Gráfico 4-2:** Evolución de valores desde 1990 a 2010, en barrios objeto del estudio

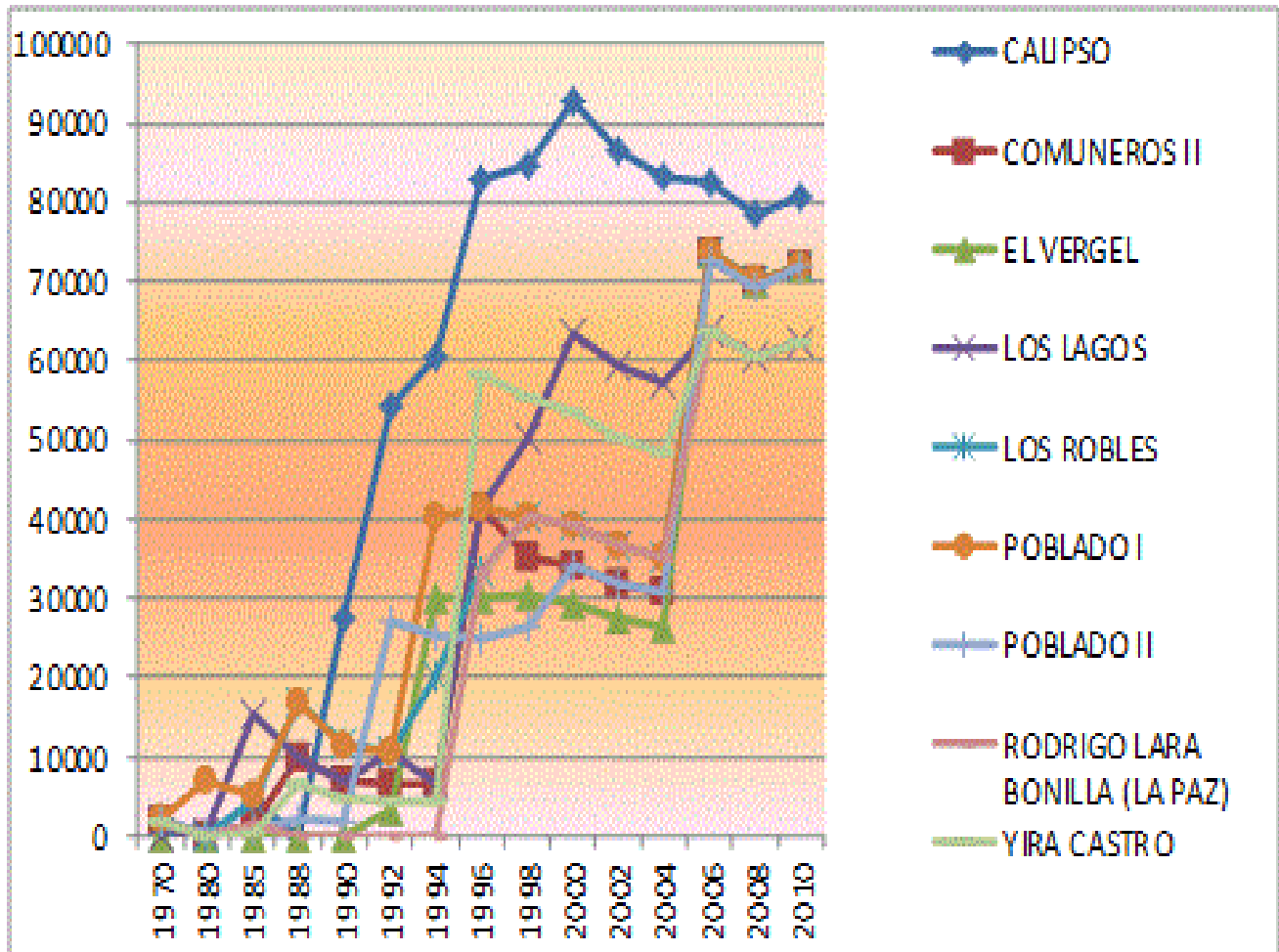


Fuente: Ibid, Gráfico 4-1

El comportamiento de los valores en los barrios objeto de estudio es muy similar a los predios analizados, pero se aprecia que el valor es mayor donde el mercado es formal o sea donde los barrios ya se encuentran legalizados y consolidados en referencia a los que aún no lo estaban, como es el caso del barrio Calipso que es una urbanización hecha con el apoyo de una caja de compensación referente a los barrios El Vergel y Rodrigo Lara Bonilla que fueron producto de la expresión de la comunidad.

Los valores establecidos son valores corrientes, se hace necesario trasladar los valores del suelo por metro cuadrado de los diferentes años a valores constantes del año 2010, inflactando de esta manera los valores del suelo al año de estudio para efectos de una mejor comparación y como punto de referencia lo que permite un análisis de valoración real de la tierra en un periodo determinado, Anexo A.

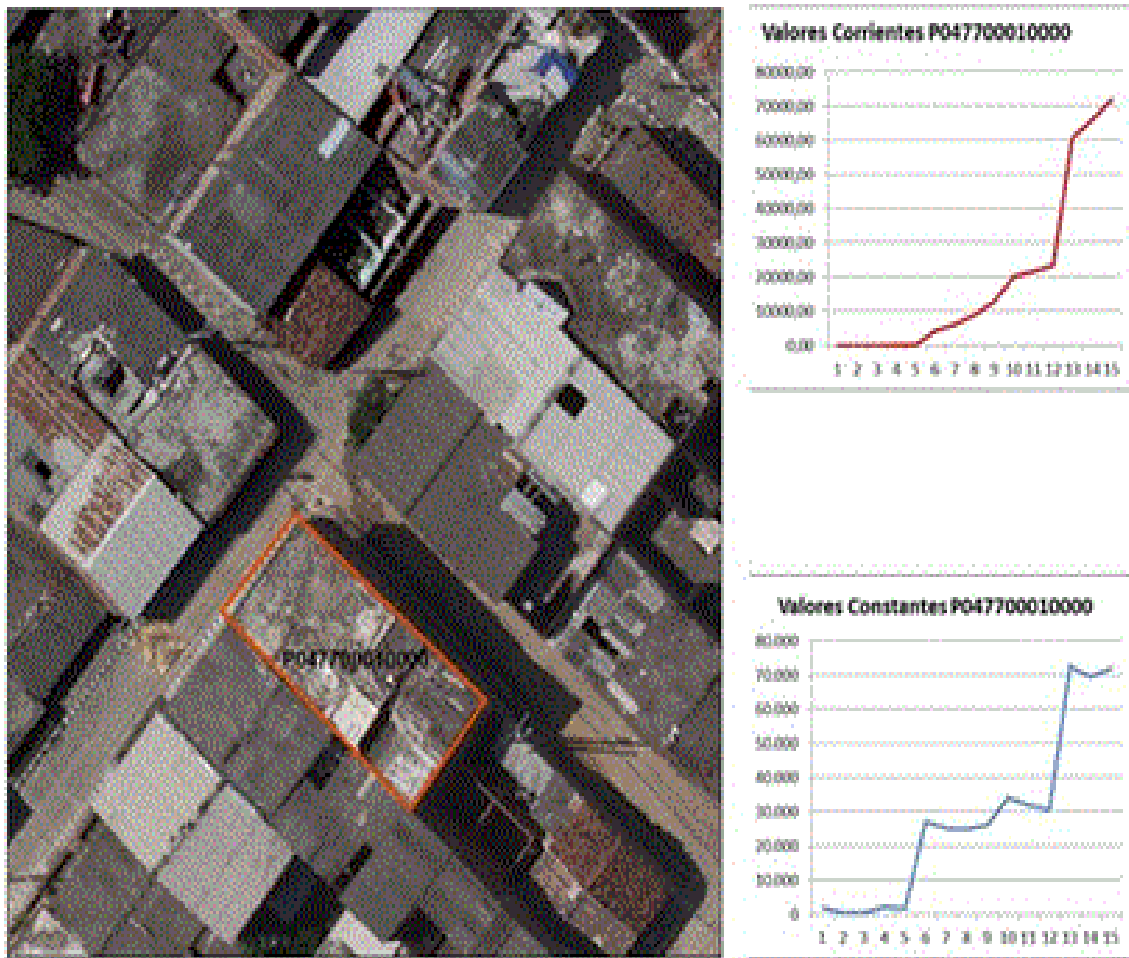
Se observa que en el periodo de la década del 2000, se presenta una recesión económica en la ciudad al igual que en todo el país y que la recuperación en valores constantes apenas se inicia a partir del 2008.

**Gráfico 4-3 :** Evolución de los valores desde 1970 a 2010, en valores constantes

Fuente: Ibid, Gráfica 4-1

La Evolución de los valores de la tierra en el periodo de estudio, proceso valorativo en terrenos de la comuna 13, da lugar a identificar diferentes momentos, acorde como se encuentran en las aerografías donde con tres ejemplos se expone la evolución histórica del valor del suelo, tanto en valores corrientes como en valores constantes.

**Foto 4-1:** Comparación de valores del predio P047700010000

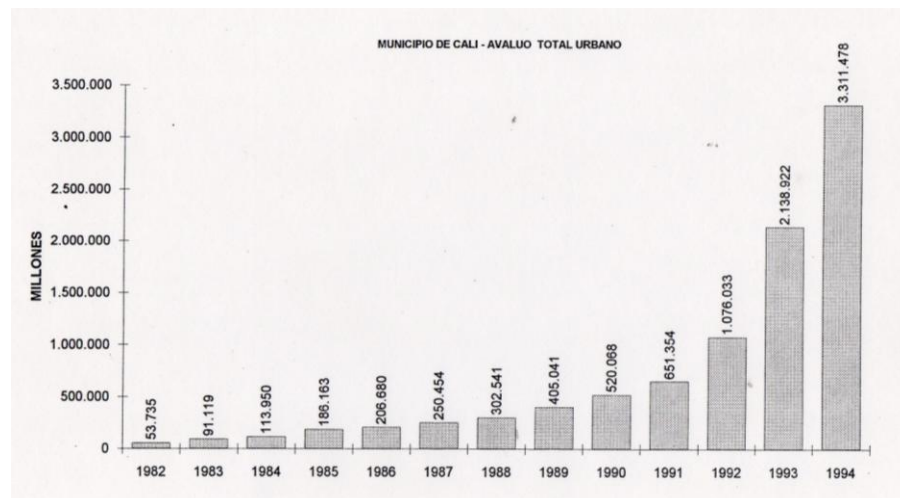


**Fuente:** Elaboración propia a partir de la fotografía aérea de la Comuna 13

En el periodo de 1970 a 1985 se da el menor valor del suelo, en razón de ser el inicio de la transformación de rural a urbano.

En el periodo de 1986 a 1994, se desarrollan los procesos de catastrales de Formación y Conservación en la ciudad de Cali, lo que genera un incremento en los avalúos catastrales. En el gráfico 4-2, se puede apreciar el crecimiento porcentual de los avalúos en los barrios objeto de estudio, en tanto que en el gráfico 4-4 y Tabla 4-7, se visualiza todo el contexto de los incrementos catastrales en el área urbana de la ciudad.



**Gráfico 4-4 :** Evolución de los avalúos catastrales desde 1982 a 1994

Fuente: Catastro Cali

**Tabla 4-7:** Evolución de los avalúos catastrales de 1982 a 1994

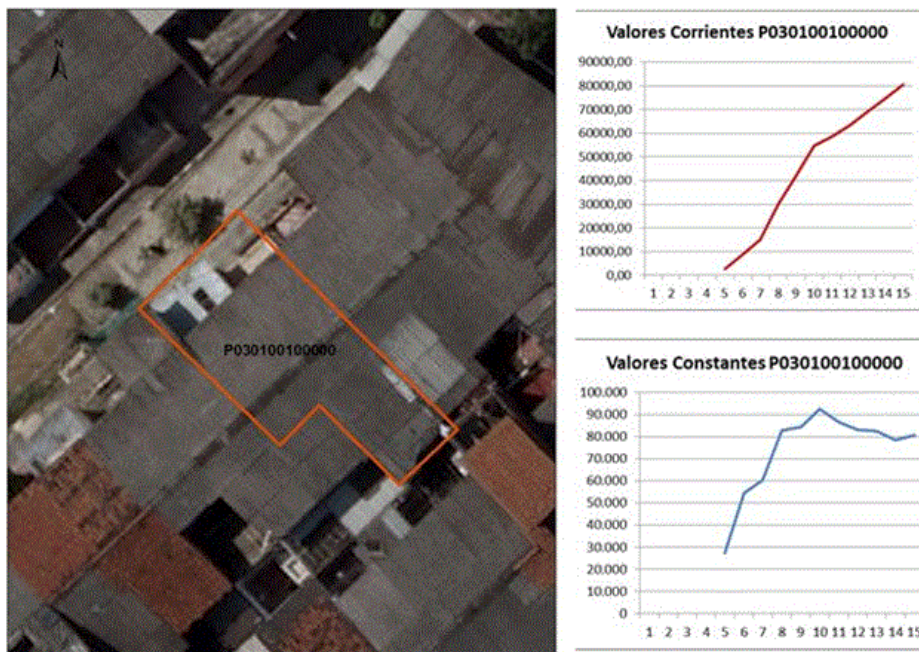
AVALUO URBANO - RURAL Y TOTAL DEL MUNICIPIO (EN MILLONES)													
A. SECTORES	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
A	11.122	19.344	23.080	37.147	38.471	42.191	44.857	54.713	65.155	83.901	116.152	342.566	408.152
B	8.514	15.070	18.441	32.959	33.987	38012	42.188	52.702	70.228	102.000	133.348	303.213	373.670
C	4.575	6.457	7.499	8.764	12.584	20792	25.539	28.923	32.936	38.438	51.540	136.054	173.891
D	4.588	7.668	8.769	10.180	11.601	13203	29.244	33.560	39.350	45.827	58.476	74.167	299.212
E	671	1.621	2.201	2.646	3.619	11149	15.517	17.691	19.828	23.115	30.291	99.649	124.307
F	3.663	6.608	8.519	16.306	18.012	20972	24.815	36.567	53.602	65.342	196.718	257.484	445.516
G	6.201	11.561	14.199	27.421	29.550	32697	33.468	45.125	54.585	65.330	92.370	217.873	275.016
H	696	1.248	1.485	1.827	2.813	2922	3.920	14.654	15.331	17.720	22.486	28.614	136.516
I	1.799	3.506	4.695	9.871	10.856	12704	14.357	16.964	23.141	27.510	37.616	132.068	158.650
J	5.983	7.876	9.532	16.626	18.380	21120	23.534	30.229	39.210	47.101	79.516	167.529	205.916
K	2.817	5.263	8.776	14.509	17.803	20233	21.754	35.819	57.195	75.720	178.857	264.691	338.270
V	169	285	333	403	489	522	671	900	1.213	1.516	2.006	2.788	3.432
W	1.925	3.089	4.574	5.393	6.284	8205	15.868	21.004	25.245	29.906	40.494	55.859	296.340
X	1.008	1.509	1.773	1.786	1.786	4851	5.377	6.436	7.430	8.657	10.994	23.889	29.138
N	4	4	74	325	445	881	1.432	6.615	7.232	9.325	12.313	15.918	21.046
R								656	5.349	6.406	8.178	10.627	14.364
P								2.483	3.038	3.540	4.678	5.933	8.042
TOTAL URBANO	53.735	91.119	113.950	186.163	206.680	250.454	302.541	405.041	520.088	651.354	1.076.033	2.138.922	3.311.478
VARIACION AVALUCOS MUNICIPIO DE CALI													
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
URBANO		69,57%	25,06%	63,37%	11,02%	21,18%	20,80%	33,88%	28,40%	25,24%	65,20%	98,78%	54,82%

Fuente: Catastro Cali

En el año 2002, se presenta el descenso en los valores producto de la crisis económica que vivió el país y de la cual Cali no fue ajena y en particular de la crisis del sector inmobiliario. En las aerografías se puede apreciar los inmuebles P030100100000 y P059700040000, con sus correspondientes gráficas de comportamiento de valor.

Es así que en términos constantes, los valores descienden porcentualmente (%). En todo caso, permanecen en un valor elevado si se tiene en cuenta la trayectoria creciente ya que en el momento del boom lo que se observa es una burbuja y posteriormente los precios siguen un crecimiento más pausado.

**Foto 4-2:** Comparación de valores del predio P030100100000



**Fuente:** Ibid

En el 2005, Catastro Cali, incorpora los nuevos avalúos mediante el proceso de Actualización Catastral, situación que se refleja un incremento sustancial de los valores de la tierra en el periodo de 2006 y sigue el incremento hasta el año base o sea 2010.

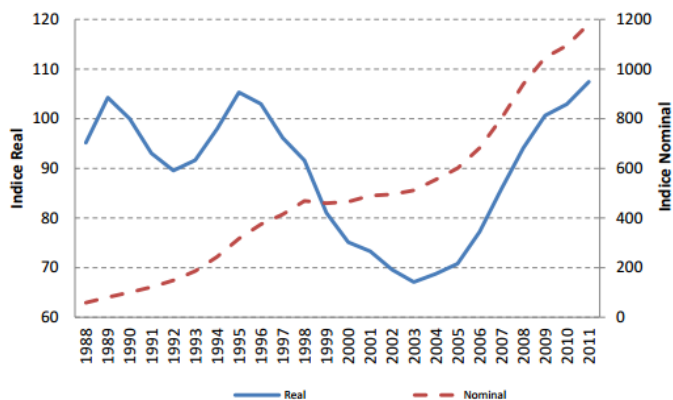
Los valores expuestos pueden involucrar altos sesgos debido a la información obtenida tiene como fuente a Catastro, ya que entre un período y otro, los incrementos de valor son establecidos por el gobierno nacional siendo muy inferiores a los generados por la propiedad raíz a no ser que se dé la Actualización Catastral, proceso en el cual se

corrigen las disparidades existentes de los predios producto de los cambios físicos y del mercado inmobiliario.

La evolución y movimiento de valores, es consecuencia de la cronología y consolidación de la Comuna 13 como hemos visto, es así como en las décadas de los 70 y 80 se da el poblamiento, en la década de los 80 Catastro traslada los predios de rural a urbano, en tanto que en el periodo de 1992 a 1994 realiza el proceso de Formación Catastral y en el año de 1996 producto del autovalúo se actualiza masivamente toda la ciudad; nuevamente en los años de 1998 y 2005 se genera una actualización de la Formación catastral para la comuna.

Como factor complementario en el movimiento de los valores del suelo, es esencial la referencia del IPVU<sup>25</sup>, para el periodo analizado de 1990 a 2010, en el cual los predios son incorporados en Catastro como urbanos, se aprecia la coincidencia de los valores expuestos con el comportamiento inmobiliario del país, acorde como se aprecia en los gráficos del IPVU.

**Gráfico 4-5 : IPVU total tres ciudades. Base 90=100**



**IPVU Total tres ciudades:** Incluye las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y los municipios de Soacha en Cundinamarca y Bello, Envigado e Itagüí, en Antioquia.

Se denomina índice real cuando se descuenta el efecto de la inflación según IPC total.

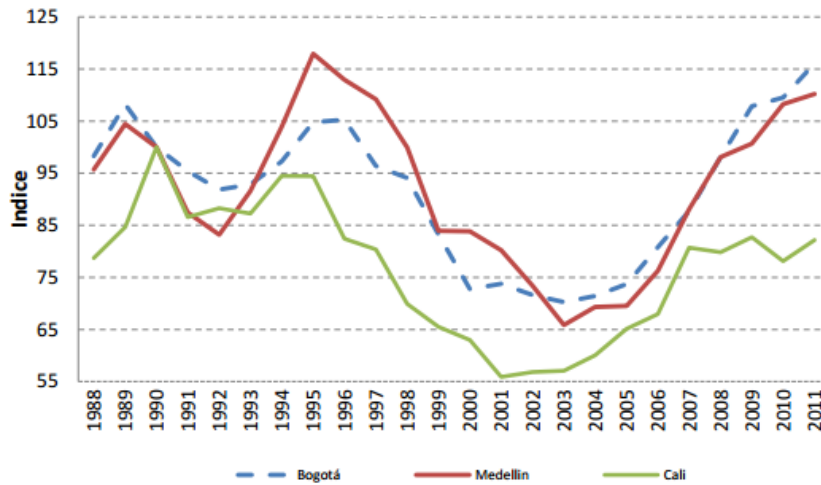
**Fuente:** Banco de la República con información de las entidades financieras Davivienda, BBVA, Av. Villas, Bancolombia, Colmena BCSC y Colpatria.

<sup>25</sup> Índice de Precios de la Vivienda Usada



El índice descrito señala en su trayectoria la presencia de una onda durante el ciclo descrito. Se aprecia que a partir de 1995 empieza a decrecer hasta llegar al punto mínimo en el año 2003, a partir de allí empieza la recuperación de los valores inmobiliarios.

**Gráfico 4-6 :** IPVU real por ciudad. Base 90=100



**Fuente:** Banco de la República con información de las entidades financieras Davivienda, BBVA, Av. Villas, Bancolombia, Colmena BCSC y Colpatria.

El Banco de La República, en el análisis del gráfico expone los resultados del IPVU:

- Entre 1992 y 1995, el IPVU total en tres ciudades identificó un periodo de fuerte incremento en el precio de la vivienda usada (112.0% nominal y 16.6% real) y, posteriormente hasta el año 2000, presentó un descenso prolongado (-57.7% nominal y -23.3% real). En los primeros cuatro años de la presente década, el alza en el IPVU fue de 1.3% real y 31.4% nominal.
- En términos reales la caída más prolongada de los precios de la vivienda usada se dio en las ciudades de Medellín y Cali (entre 1995 y 2003), con descensos de 45.9% y 37.2% respectivamente. Este fenómeno se presentó también en Bogotá entre 1996 y 2000, con un descenso de 25.6% real. La Comuna 13 de Cali, no estuvo ajena a este comportamiento de la propiedad raíz, situación visualizada en el gráfico 4-3.

En todo momento los propietarios de la tierra y usuarios finales, se han beneficiado de las acciones tanto administrativas como por la infraestructura que el Estado ha realizado

---

en la comuna 13: la incorporación de estos terrenos al perímetro urbano, normas de uso y zonificación, e igualmente de toda la infraestructura vial y de servicios públicos necesarios para adecuar estos suelos para la vivienda urbana.

Este trabajo constituye una aproximación inicial a la medición de los valores del suelo en la Comuna 13 de Cali, siendo esencial que la institucionalidad amplíe y mejore la base de información, aumentando el número de variables que permitan una mejor depuración de la información para generar indicadores que permitan una mayor cobertura local, regional y nacional.

## **5. Ejercicio de aplicación del instrumento de la participación en plusvalía**

### **5.1 Definiciones y normas**

#### **Plusvalía**

La plusvalía es el incremento del valor del suelo por causas externas o la obtención de una valorización en una propiedad sin tener que realizar inversiones en ella.

La configuración de la acción urbanística que genera el Estado y regula tanto la utilización del suelo como del espacio aéreo urbano, dando lugar a un beneficio como lo es un incremento en el valor de la tierra, el cual no se deriva del esfuerzo o trabajo del propietario o poseedor del inmueble, sino de la decisión administrativa. La recuperación de la plusvalía es un mecanismo creado por el artículo 82 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 388 de 1997 con el propósito de garantizar el derecho al espacio público y asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial.

Uno de los fines de la participación en plusvalía es la de regular el valor del suelo y hacer accesible la tierra urbana a los sectores vulnerables socialmente.

Para Samuel Jaramillo, la participación en plusvalía (el instrumento de gestión del suelo) consiste en la recuperación de un porcentaje de los traslados que el Estado hace a los particulares a partir de las decisiones de los municipios, en razón de que los incrementos en los precios son el resultado del esfuerzo colectivo siendo equitativo que el Estado capte en favor de la comunidad al menos una porción de esos valores, sino se hace se va a beneficiar a agentes privados sin ninguna contraprestación o mérito de parte de estos. Este puede ser un instrumento de financiación esencial de los costos cada vez

más elevados de la infraestructura urbana que deben proveer los entes territoriales locales (Jaramillo, 1998).

¿Quién es el dueño de las diversas “plusvalías” que se obtienen de la propiedad del suelo?, pregunta Carlos Morales Schechinger. Y responde que es necesario distinguir de aquellas acciones que no representan esfuerzo, riesgo ni compromiso alguno para los propietarios en lo referente a los mayores precios del suelo. Es claro –afirma– que si se configura esta situación esos incrementos pertenecen a la colectividad, en este caso la ciudad.

El Consejo de Estado define la participación en plusvalía como una *especie de* “contribución que se paga por una obra concreta cuyo valor producido por una “decisión administrativa” que no corresponde ni a un fenómeno de mercado ni tampoco a un hecho real de mayor valor”<sup>26</sup>. Este aspecto de la participación de la plusvalía se presenta en el marco del poder local que se define como la capacidad de la ciudadanía para apropiarse de su propio destino<sup>27</sup>. La realidad es que en Colombia, este instrumento de gestión del suelo solo se ha aplicado en pocos municipios.

Es importante conocer la normativa de la plusvalía (Tabla 5-1).

**Tabla 5-1:** Normatividad sobre la plusvalía para la aplicación en Cali

<b>Norma</b>	<b>Contexto</b>
Constitución Política de Colombia	Artículo 82. Legalidad de la plusvalía
Ley 388 de 1.997	Capítulo IX. Artículos 71 a 90. Regula la participación en plusvalía
Decreto 1420 de 1998	Artículos 31 y 31. Cálculo del efecto plusvalía
Decreto 1788 de 2004	Reglamentario de la plusvalía
Resolución IGAC 620 de 2008	Capítulo IV. Artículos 25, 26 y 27. Cálculo del efecto plusvalía
Acuerdo 069 de 2000	Capítulo VII. Artículos 519 a 531
Acuerdo 521 de 2011	Aplicación de la participación en plusvalía en Cali

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la normatividad existente en el tema

<sup>26</sup> Consejo de Estado. sección 4. fallo Diciembre 13 /93.

<sup>27</sup> En: Léxico de la política. Pág. 546.

## Avalúo

El avalúo, técnicamente denominado como informe de valoración, es un documento que suscribe un perito teniendo como objetivo establecer de forma justificada el valor de un bien, de acuerdo con unos criterios previamente establecidos y desarrollando una metodología adecuada al fin propuesto.

El avalúo de un bien está sujeto a una normativa legal que no solo establece los criterios y metodología para realizarla, sino que también establece quien puede hacerla.

El avalúo comercial es el instrumento de gestión del suelo que permite hacer el cálculo del efecto de plusvalía e igualmente permite inferir el valor de compensación del poseedor y el estimativo de valor del agente que ostenta el título de propiedad del suelo.

## Posesión

En la periferia y zona de ladera de la ciudad de Cali, el acceso al suelo urbano ha tenido lugar mediante la informalidad inmobiliaria y urbanística. Se ha accedido al suelo urbano por parte de los pobres con muchas dificultades y tropiezos, situación que se puede analizar bajo la lógica de la necesidad<sup>28</sup>, en la cual existe una motivación condicionada por la pobreza, esto es, por la incapacidad de suplir una necesidad básica a partir de los recursos monetarios que permitirían el acceso al mercado. A la insuficiencia económica, se suma una “carencia institucional”, que se da por un déficit de “capital institucional” (inserción en un programa público), o por un déficit de “capital político” (producto de una situación de conflicto o resultado de prácticas populistas). Todo lo expuesto, genera un proceso de “acción colectiva” con ocupaciones urbanas de terrenos en inmuebles. En ese caso, el acceso al suelo no moviliza necesariamente recursos monetarios individuales y públicos; la posibilidad de disponer del bien del suelo urbano está directamente vinculado a una decisión de participar en una acción colectiva que incluye eventuales costes políticos (conflictos) y jurídicos (procedimientos judiciales).

---

<sup>28</sup> La teoría económica de la favela. Pedro Abramo

En Santiago de Cali una parte significativa del suelo urbano se ha ocupado a partir de la lógica de la necesidad y de relaciones del mercado informal. La *ciudad informal* constituye un desafío para la promoción de la ciudad con un componente de equidad urbana y social.

La característica de la informalidad urbana es múltiple y se transforma rápidamente lo que ha dado origen al Distrito de Aguablanca –la invasión de terrenos más grande de Colombia- y a los asentamientos en las laderas de la ciudad.

## Conceptos a aplicar en la metodología de posesión

**Propiedad plena:** es la propiedad que se usa, goza y se dispone.

Cuando no hay propiedad plena, se da el Concepto de **Nuda Propiedad**

**Propietario:** Persona natural o jurídica a quien solo pertenece la disponibilidad de la propiedad (Titulo).

**Usufructuario o poseedor:** Persona natural o jurídica que usa y goza de la Propiedad.

**Prescripción adquisitiva de dominio:** Modo de adquirir el dominio o propiedad y demás derechos reales por efecto de la posesión sobre la cosa durante cierto lapso de tiempo.

## Normatividad

En forma muy sucinta, se expone las normas colombianas que tratan de la posesión del suelo, veamos:

**Ley 09 de 1989.** En los proyectos de renovación urbana, el arrendatario se tendrá como poseedor cuando el propietario del inmueble lo haya abandonado

**Artículo 762 del Código Civil.** La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo.

**Parágrafo artículo 5° de la Ley 258 de 1996.** Para efectos probatorios de la posesión un elemento de suma importancia, permitir el registro de mejoras en predio ajeno.

*“...Parágrafo. Las viviendas de interés social construidas como mejoras en predio ajeno podrán registrarse como tales en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble respectivo y sobre ellas constituirse afectación a vivienda familiar o patrimonio de familia inembargable, sin desconocimiento de los derechos del dueño del predio.”*

**Decreto 2649 de 1993. Esencia sobre forma.** Los recursos y hechos económicos deben ser reconocidos y revelados de acuerdo con su esencia o realidad económica y no únicamente en su forma legal.

**Ley 791 de 2002.** Por la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil.

## **5.2 Lo que se hace hoy, lo que no se hace y está estipulado en las normas**

### **5.2.1 Lo que se hace hoy**

#### **5.2.1.1 Metodología de cálculo**

Para efectuar el cálculo del efecto plusvalía, en el caso de estudio, hay que hacer dos avalúos. El avalúo del Precio Comercial Inicial y el avalúo del Precio Comercial de Referencia y la diferencia es la que determina si hay o no plusvalor.

Un avalúo comercial, es un proceso metodológico que permite la plena identificación del bien a valorar, sus características físicas y económicas.

El proceso se inicia revisando cada uno de los componentes cartográficos, normativos en la identificación de la Comuna 13, con el soporte de los predios existentes que se corroboran con el archivo magnético del municipio de Cali.

- Es indispensable validar todo en campo, lo que incluye la revisión de la cartografía existente, la identificación y reconocimiento físico del territorio, con el cumplimiento de los requisitos legales para cumplir el proceso de valoración, generando las zonas físicas.

- 
- Identificación de los linderos del terreno y edificaciones existentes sobre documentos gráficos o fotografías aéreas, descripción, clasificación y clasificación tanto del terreno como de las edificaciones.
  - Registro fotográfico que incorpore las características del territorio y la correspondiente georeferenciación.
  - Producción de cuadros de salida: Cada ficha predial de estudio genera los correspondientes cuadros de salida con la información correspondiente de cada periodo de tiempo, una vez se haya depurado toda la información, en ella se genera una base de datos, que contiene:
    - Tipo de inmueble
    - Departamento
    - Municipio
    - Comuna
    - Nombre del barrio
    - Número Predial
    - Dirección o nomenclatura
    - Destinación actual del predio
    - Área de terreno
    - Zona física
    - Zona geoeconómica
    - Área construida
    - Destino económico
    - Norma del PBOT
    - Registro fotográfico
    - Generalidades territoriales
    - Determinación de zonas físicas y zonas geoeconómicas
    - Investigación del mercado inmobiliario
    - Producto final: Valor del suelo antes de la norma y después de la norma, es este caso es el Acuerdo 258 de 2.009, que adopta fichas normativas de los polígonos normativos correspondientes a la pieza urbana de la ciudad oriental.
    - Cálculo del efecto plusvalía



### 5.2.1.2 Cálculo del efecto plusvalía

Se establece a través de los hechos generadores<sup>29</sup> que son las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya en el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen. Son hechos generadores los siguientes:

1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

Es de anotar que el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 se complementa con el artículo 87 de la misma Ley, el cual expone: la ejecución de obras públicas previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen que generen mayor valor en predios en razón de las mismas y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización.

Con la finalidad de estimar el cálculo del efecto de plusvalía generada por el desarrollo urbanístico y de infraestructura en la comuna 13, no obstante que en el momento del cálculo o sea año 2010, ya los hechos generadores se habían dado con mucha anticipación y las rentas del suelo quedaron en manos no del colectivo urbano sino en poder de los propietarios originales de la tierra, a causa de que la valoración del suelo se hace a través del avalúo comercial para con el valor definido realizar la adquisición de la tierra al agente propietario original del título de dominio, en el tema de estudio, se utilizan los instrumentos desarrollados en la Ley 388 de 1997, realizando el procedimiento indicado en la misma.

---

<sup>29</sup> Artículo 74, Ley 388 de 1997

---

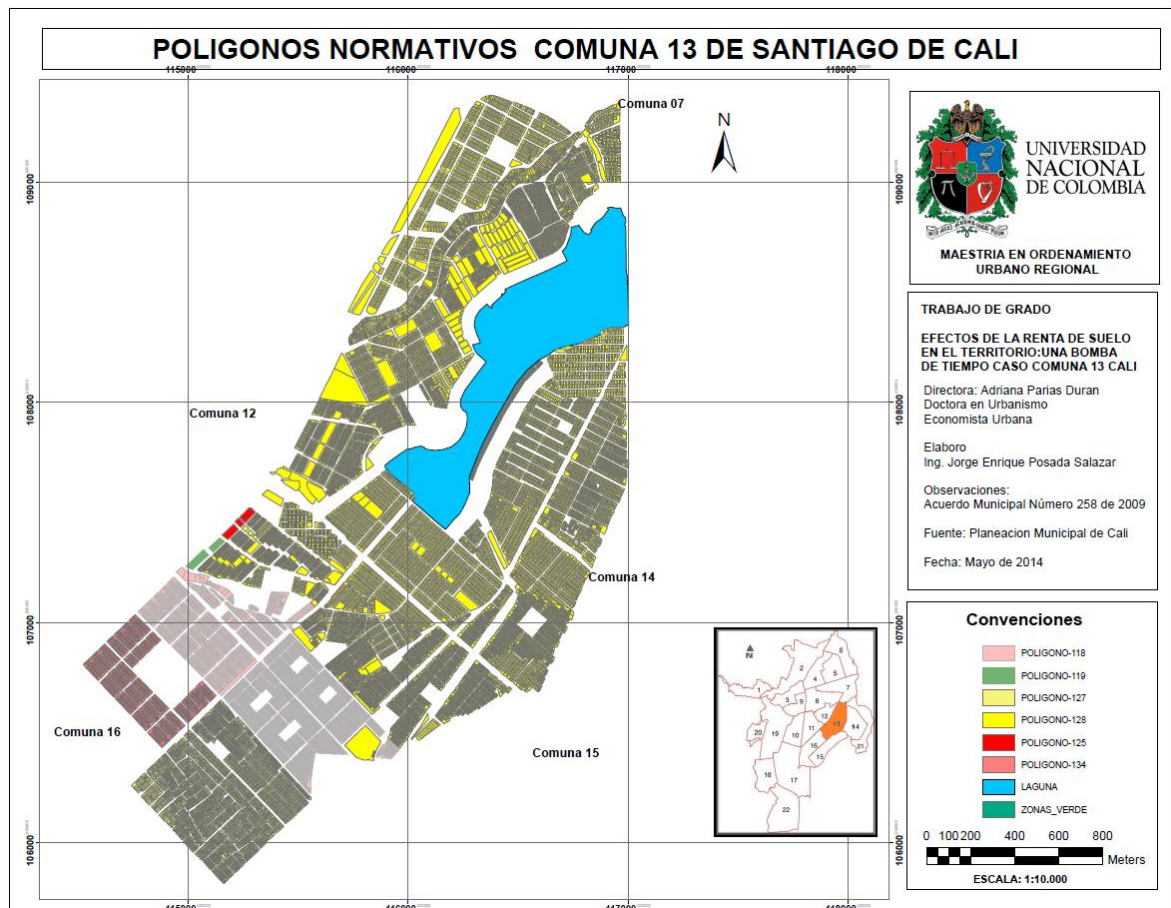
El primer avalúo a determinar es el valor comercial inicial, el cual para poder ser comprado y realizar el procedimiento debe estar actualizado a la misma fecha de la determinación del valor comercial de referencia. La fecha a determinar es el año 2010, en razón de que en el año 2009 es expedido el Acuerdo 258 de 2009 por el cual se expiden las fichas normativas de la Pieza Oriental de Cali (Mapa 5-1).

Para el caso de obtener el valor comercial inicial, se procede de la siguiente manera: Se establece el valor comercial por metro cuadrado de suelo de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía en la Comuna 13, o sea el Acuerdo 258 de 2009. A este valor se le denomina valor inicial ( $V_i$ ).

En la expedición del Acuerdo 258 de 2009, se aprueba las normas específicas de las zonas o subzonas, mediante las cuales se asignan usos, intensidades y zonificación, se determina el nuevo valor comercial de los terrenos comprendidos en las correspondientes zonas o subzonas, como equivalente al valor por metro cuadrado de terrenos con características similares de zonificación, uso, intensidad de uso y localización. Este nuevo valor se denominará el valor de referencia ( $V_r$ ).

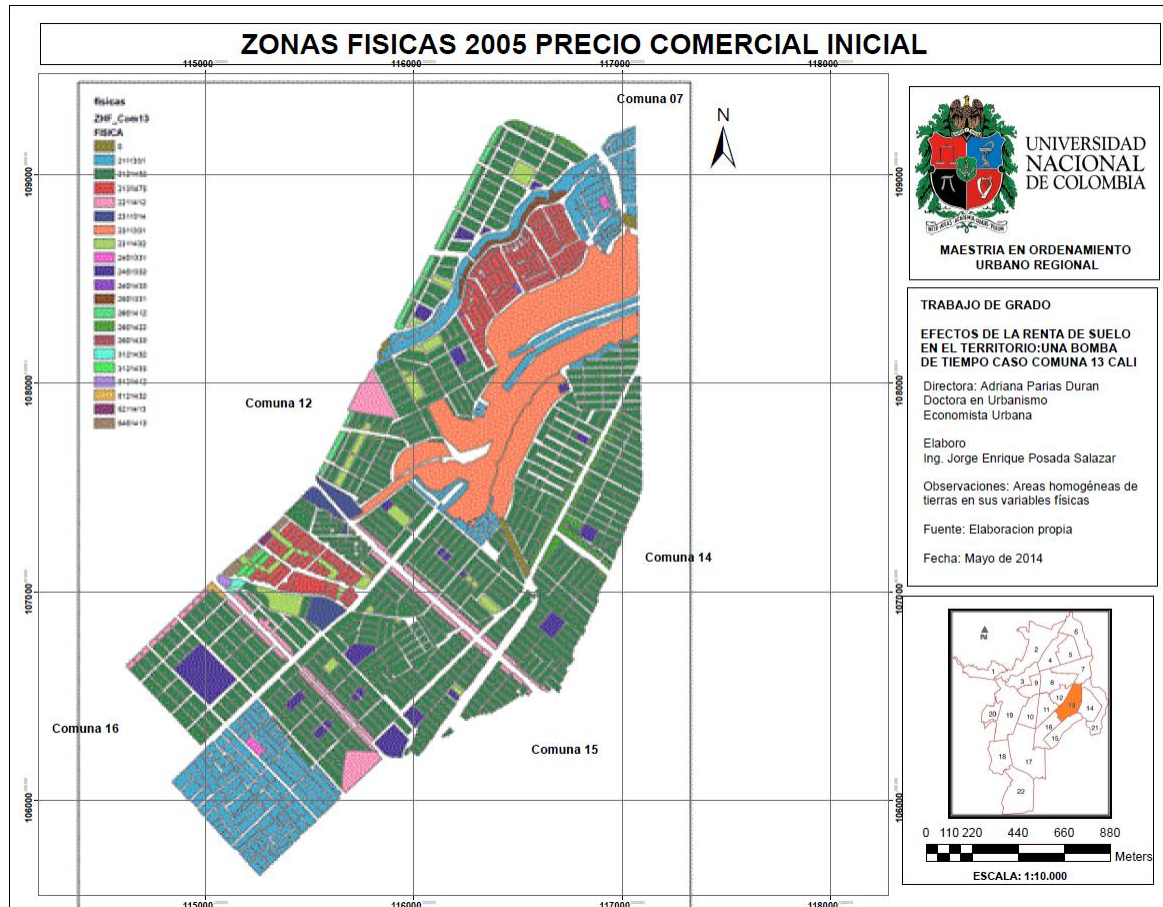
El efecto plusvalía es el mayor valor generado por metro cuadrado de suelo, que es la diferencia entre el valor de referencia y el valor comercial antes de la acción urbanística, si es positivo el valor hay plusvalía, en caso contrario será minusvalía. Expuesto en fórmula matemática, es: Efecto Plusvalía =  $V_r - V_i$ .

**Mapa 5-1:** Polígonos normativos comuna 13



**Fuente:** Elaboración propia a partir del Acuerdo 258 de 2.009

Para el valor comercial inicial, se incorporan las zonas físicas elaboradas en Catastro (Mapa 5-2), para establecer los avalúos catastrales de la comuna 13 con vigencia fiscal 2005, se toma la investigación existente antes de la acción urbanística.

**Mapa 5-2: Zonas físicas comuna 13, año 2005**

**Fuente:** Catastro Cali

Las zonas físicas, Anexo B, son establecidas a partir de la identificación en cada sector del territorio conforme a las características similares u homogéneas que a continuación se detallan:

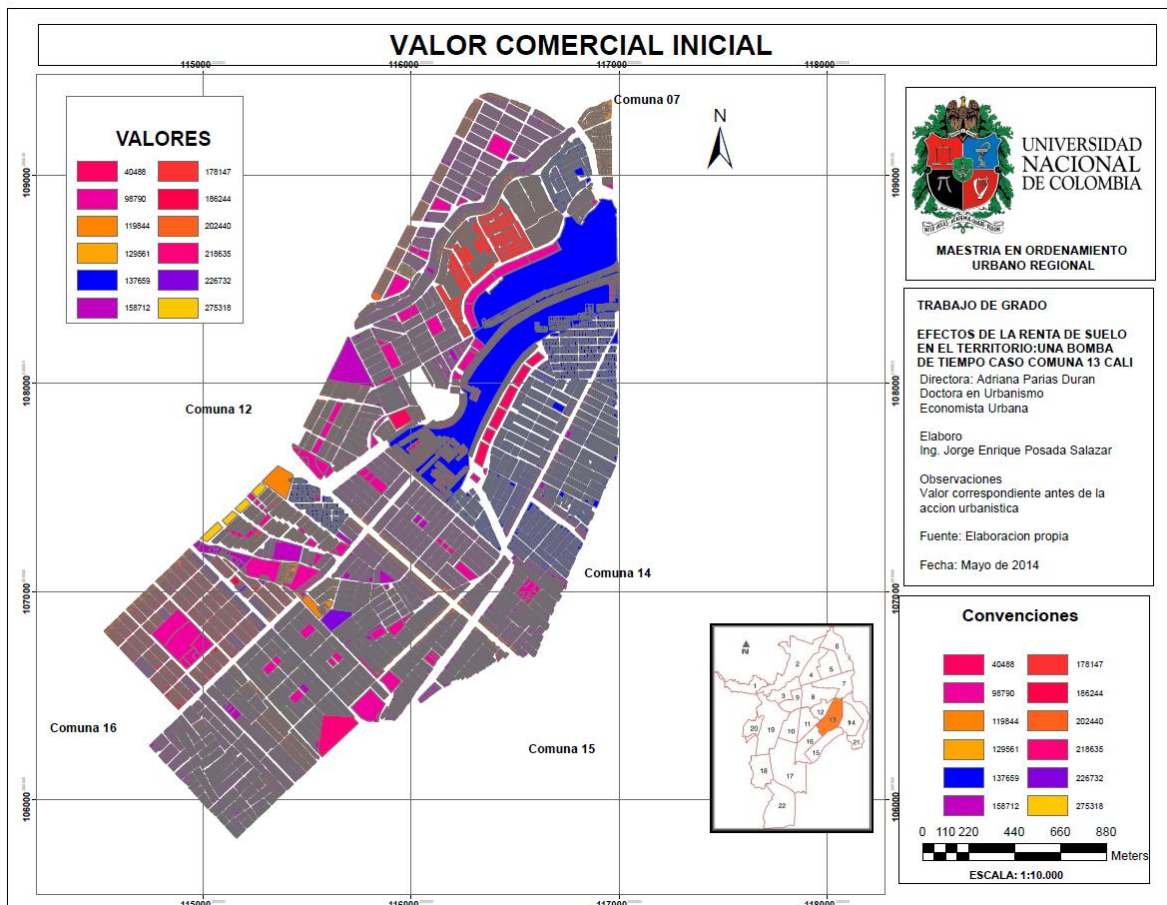
- Clase de suelo
- Pieza urbana
- Área de actividad
- Tratamiento
- Servicios Públicos
- Vías
- Topografía
- Actividad económica

- Tipificación de la construcción
- Estrato

A cada zona física encontrada se le asigna un código y se incorporan al estudio cuantas zonas genere el territorio de estudio

Una vez elaboradas las zonas físicas homogéneas (Mapa 5-3), se elaboran las zonas geoeconómicas, Anexo B, que para el caso de la comuna 13 se incorpora el estudio realizado por Catastro Cali en el año 2005.

**Mapa 5-3:** Zonas geoeconómicas comuna 13, año 2005



**Fuente:** Ibid Mapa 5-2

Las zonas geoeconómicas, determinan los valores aplicados en cada sector de la comuna 13, situación que se aprecia en la Tabla 5-2.

**Tabla 5-2:** Valores zonas económicas comuna 13, vigencia fiscal 2005

ZONA No.	CATASTRO 2005
24	102.000
29	84.000
30	81.000
31	75.000
32	69.000
33	66.000
34	58.800
36	51.000
38	44.400
40	36.600
46	15.000

**Fuente:** Catastro Cali

Para poder establecer la comparación en el cálculo del efecto plusvalía, se toma la tabla de las zonas geoeconómicas de la Actualización de la Formación Catastral del año 2005, acorde a la política fiscal, el valor de la actualización catastral fue del 50% del avalúo comercial. A partir de esta base, se homologa al valor comercial hasta el año 2010 (Tabla 5-3), aplicando el IVP -Índice de Valoración Predial, Anexo C-, indicador Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- que nos muestra la valorización de la propiedad raíz.

**Tabla 5-3:** Transformación de valores catastrales a valores comerciales

ZONA No.	CATASTRO 2005	VALOR COMERCIAL					
		2005	2006	2007	2008	2009	2010
24	102.000	204.000	214.424	230.485	242.608	259.931	275.318
29	84.000	168.000	176.585	189.811	199.795	214.060	226.733
30	81.000	162.000	170.278	183.032	192.660	206.415	218.635
31	75.000	150.000	157.665	169.474	178.388	191.125	202.440
32	69.000	138.000	145.052	155.916	164.117	175.835	186.245
33	66.000	132.000	138.745	149.137	156.982	168.190	178.147
34	58.800	117.600	123.609	132.868	139.857	149.842	158.713
36	51.000	102.000	107.212	115.242	121.304	129.965	137.659
38	44.400	88.800	93.338	100.329	105.606	113.146	119.844
40	36.600	73.200	76.941	82.703	87.054	93.269	98.791
46	15.000	30.000	31.533	33.895	35.678	38.225	40.488

**Fuente:** Elaboración propia partiendo de las Zonas geoeconómicas catastrales del año 2005.

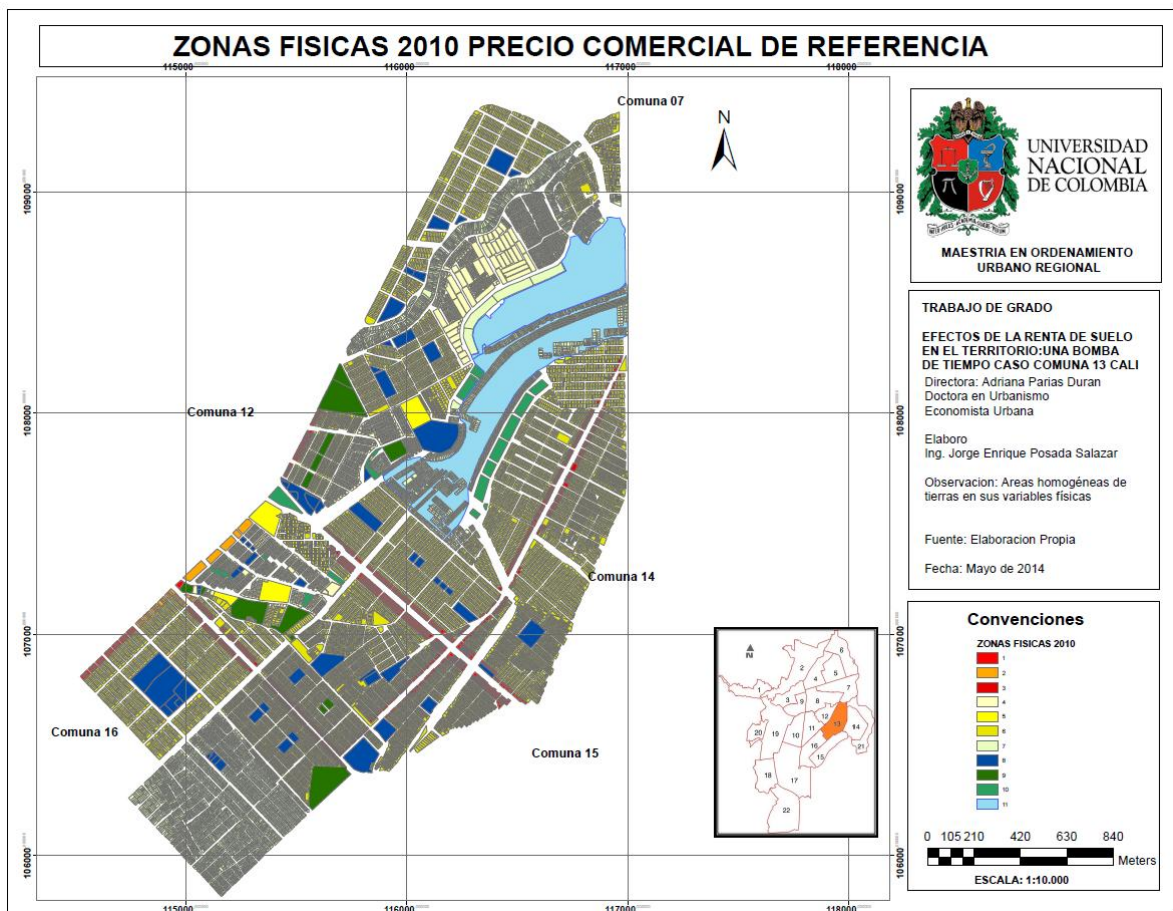


La Tabla 5-3, se asocia a la base de datos de la comuna 13, donde se ubican todos los predios, para el caso de estudio se define como valor comercial inicial.

Para establecer el valor comercial de referencia, se procede acorde a lo expuesto en la metodología del cálculo.

De acuerdo a lo verificado en campo, con el equipo de evaluadores que me brindaron apoyo en este ejercicio, se pudieron definir las nuevas zonas físicas para la comuna 13, donde se consideran cada una de las variables encontradas en el territorio y que para efecto se incorporan en el Mapa 5-4.

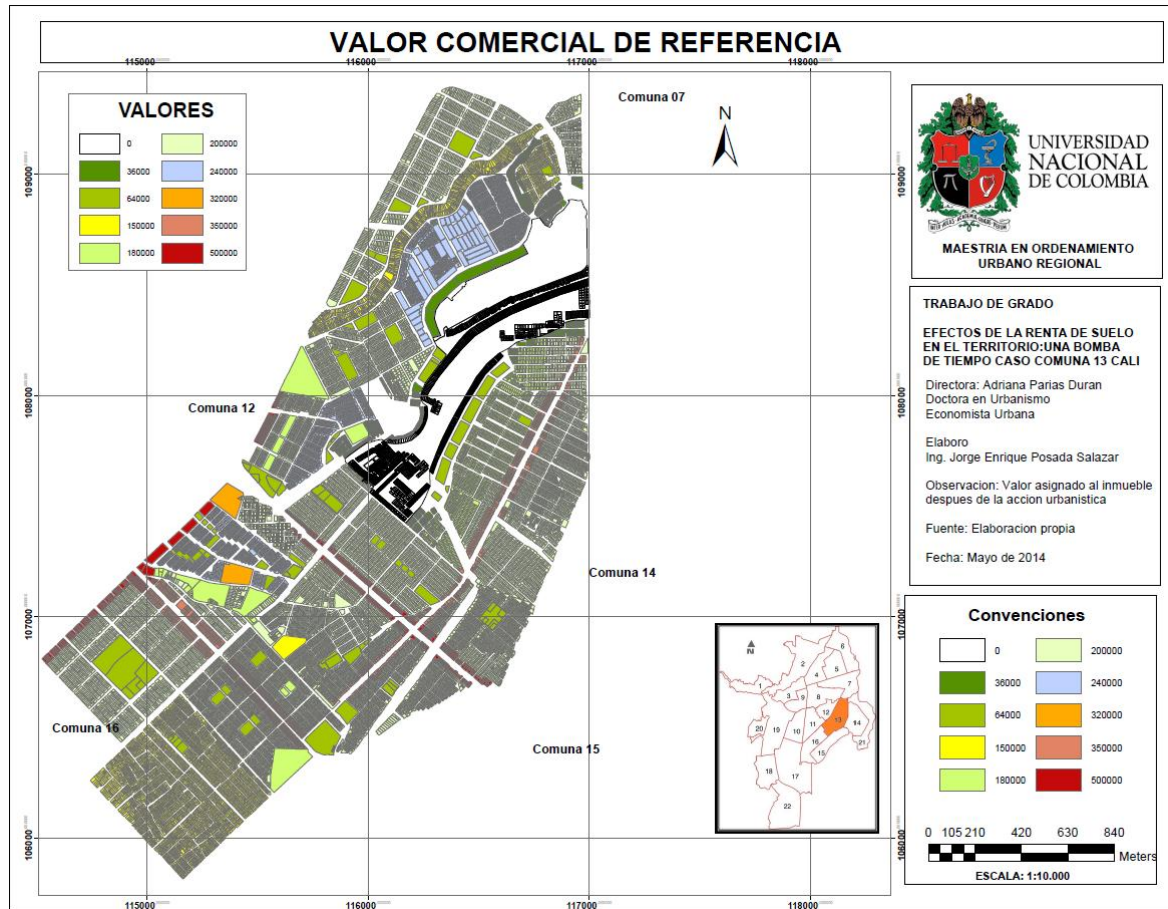
**Mapa 5-4:** Zonas físicas comuna 13, año 2010



**Fuente:** Elaboración propia partiendo de investigación en el territorio de la Comuna 13

Ahora se sigue con el estudio de mercado inmobiliario para la determinación y construir las zonas geoeconómicas para el 2010 (Mapa 5-5), que se le identifica como valor comercial de referencia.

**Mapa 5-5:** Zonas geoeconómicas comuna 13, año 2010

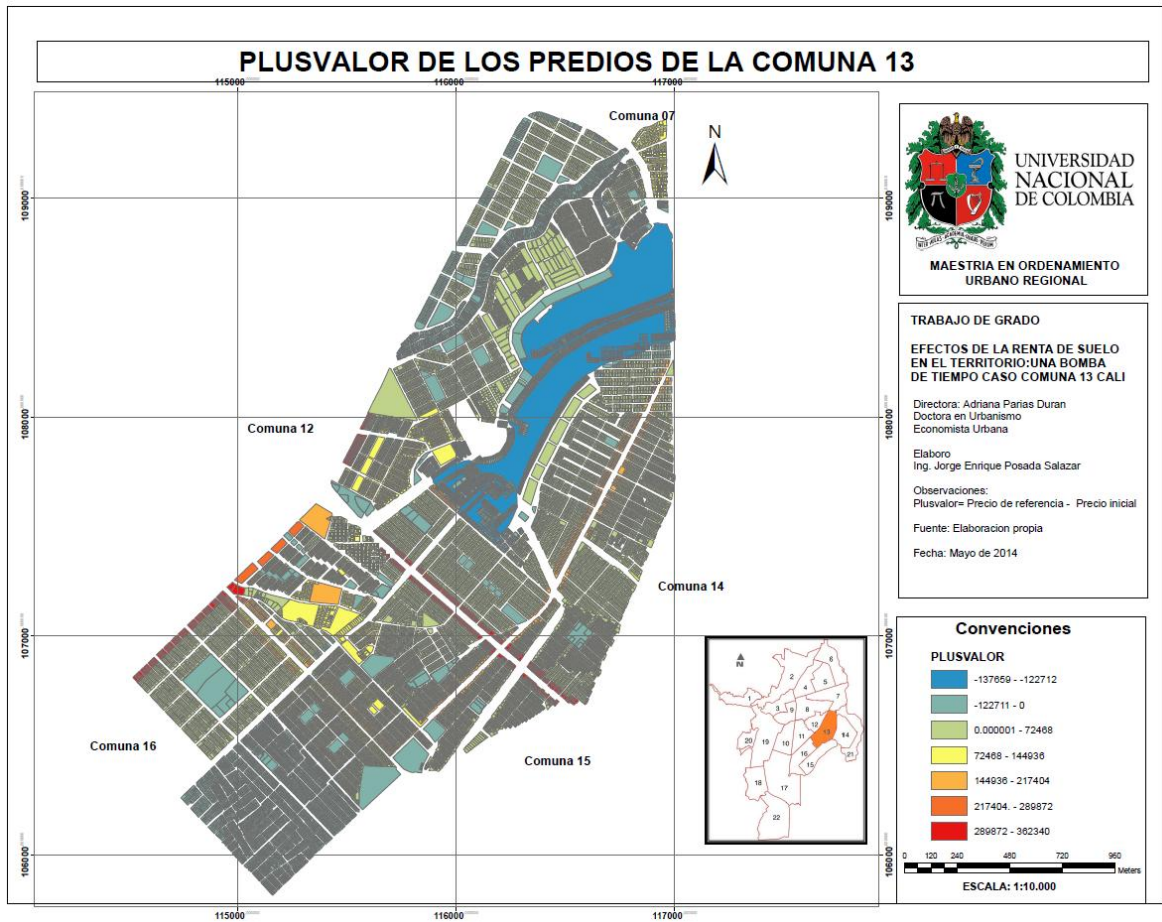


**Fuente:** Ibid, Mapa 5-4

El cálculo del efecto plusvalía, se hizo siguiendo los lineamientos de la Ley 388 de 1997 y la Resolución IGAC 620 del 2008, este procedimiento se realizó en la base de datos, Anexo D -medio magnético-, donde a cada predio se le incorporo tanto el valor comercial inicial como el valor comercial de referencia. Este ejercicio de cálculo del efecto plusvalía (Mapa 5-6), se define con el nombre de plusvalor de la comuna 13.



**Mapa 5-6:** Plusvalor comuna 13



**Fuente:** Ibid, Mapa 5-4

Como elemento indicador del ejercicio realizado se plasma con algunos predios en las Figuras 5-1 y 5-2, donde se visualiza el proceso realizado, el cual se puede consultar en detalle en el archivo magnético en formato shape de la versión Argis 9.3, Anexo E, de la comuna 13, que hace parte del proyecto de grado.

**Figura 5-1:** Pantallazo Anexo E. Ejercicio de aplicación de la plusvalía en la comuna 13.  
Predios ejercicio evolución histórica de valor comercial inicial.

NUMERO PREDIAL	ZONA HOMOGENEA	VALOR ZONA HOMOGENEA_2005	VALOR COMERCIAL INICIAL					
			a_2005	a_2006	a_2007	a_2008	a_2009	a_2010
P068500380000	34	58.800	117.600	123.609	132.868	139.857	149.842	158.713
E000200200000	33	66.000	132.000	138.745	149.137	156.982	168.190	178.147
P075100130000	38	44.400	88.800	93.338	100.329	105.606	113.146	119.844
P074000260000	36	51.000	102.000	107.212	115.242	121.304	129.965	137.659
E001000010000	40	36.600	73.200	76.941	82.703	87.054	93.269	98.791
P005100300000	38	44.400	88.800	93.338	100.329	105.606	113.146	119.844
H083000070000	32	69.000	138.000	145.052	155.916	164.117	175.835	186.245
H088100060000	29	84.000	168.000	176.585	189.811	199.795	214.060	226.733
H088400230000	31	75.000	150.000	157.665	169.474	178.388	191.125	202.440
H088400020000	29	84.000	168.000	176.585	189.811	199.795	214.060	226.733
P06800047000	46	15.000	30.000	31.533	33.895	35.678	38.225	40.488

**Fuente:** Elaboración propia a partir del ejercicio de plusvalía en la Comuna 13

**Figura 5-2:** Pantallazo Anexo E. Ejercicio de aplicación de plusvalía de todos los predios  
en la comuna 13

NUMERO PREDIAL	AREA TERRENO	ZONA HOMOGENEA	VR INICIAL a_2010	VR REFERENCIA 2010	PLU SVALOR	VALORIZACION
P068500380000	68	34	158.713	180.000	21.287	1.447.518
E000200200000	70	33	178.147	180.000	1.853	129.696
P075100130000	101	38	119.844	180.000	60.156	6.075.707
P074000260000	90	36	137.659	180.000	42.341	3.810.672
E001000010000	4108	40	98.791	180.000	81.209	333.607.714
P005100300000	98	38	119.844	180.000	60.156	5.895.241
H083000070000	140	32	186.245	200.000	13.755	1.925.727
H088100060000	158	29	226.733	180.000	-46.733	-7.383.783
H088400230000	183	31	202.440	350.000	147.560	27.003.479
H088400020000	144	29	226.733	350.000	123.267	17.750.476
P06800047000	135	46	40.488	36.000	-4.488	-605.880

**Fuente:** Ibid Figura 5-1

Se incorporó en el ejercicio de aplicación de la plusvalía la columna Valorización, la cual representa el efecto plusvalía en cada predio. En el Anexo D, se puede apreciar todo el proceso en detalle predio a predio, con los correspondientes resúmenes.

Tal como se ha expuesto el cálculo de la plusvalía para la Comuna 13, la cual hace parte de la Pieza Urbana Oriental de Cali, es a partir de la expedición de la norma complementaria del POT, o sea las fichas normativas las que se expiden mediante el Acuerdo 258 del 2009, por consecuencia a partir de ahí se realiza el cálculo del efecto plusvalía, que por efectos de investigación e información se realiza para el año 2010. El resultado obtenido del cálculo es un plusvalor de \$ 93.169.986.691, lo que genera una participación en plusvalía al Municipio de Cali de \$ 27.950.996.007, que corresponde al 30% que definió el Municipio mediante el Acuerdo 321 de 2011. Valores que se actualizan cada año con el IPC.

No obstante, que el impuesto predial no es un instrumento de recuperación de plusvalía, se hace el ejercicio de presunción donde el plusvalor, se recupere mediante vía impuesto predial a razón de una tarifa del 0,0125, daría lugar a un recaudo de \$1.164.624.834. Estos son valores que el municipio ha dejado de percibir en su renta fiscal por no haber existido mecanismos eficientes para la captura de la plusvalía dentro de la legislación vigente.

El desarrollo del proceso para calcular plusvalía se hace en el área objeto de estudio, con la finalidad de ver y hacer los análisis de esta aplicación, generando una serie de reflexiones, pero en particular se visualiza que los resultados generarían buenos beneficios para el fortalecimiento del fisco municipal, por ello, surge la pregunta: Si esto es así, en un sector popular de la ciudad donde predomina el sector informal en la vivienda, como serían los dividendos en el conjunto de la ciudad?.

## **5.2.2 Lo que no se hace y está estipulado en las normas**

### **5.2.2.1 En Cali**

Hoy es una quimera<sup>30</sup>, como tal, la aplicación del instrumento de recuperación de plusvalía. En su contextualización desde la Constitución Política de Colombia, la Ley 388

---

<sup>30</sup> Ilusión, fantasía que se cree posible, pero que no lo es. Diccionario de la Real Academia Española

---

de 1997 y las normas que la reglamentan plasman una equidad hacia el colectivo por la captura de plusvalías que genera el desarrollo urbano.

La realidad es que a pesar de que existe la norma de aplicación de plusvalía, no se visualiza en la ciudad de Cali, un mayor aprovechamiento del suelo urbano y menos reducir o controlar el valor de los suelos, los dueños de la tierra siguen imponiendo su criterio de valor y reteniendo los terrenos. El Municipio de Cali, ha permitido que los beneficios resultantes de sus actuaciones urbanísticas se generen única y exclusivamente para los propietarios de los terrenos quienes se han apropiado de la plusvalía del suelo sin devolver nada a la ciudad, transformando el esfuerzo del Estado y de toda la comunidad en un enriquecimiento sin causa de los propietarios del suelo, continuando el crecimiento de las desigualdades sociales que hoy son el pan de cada día.

El municipio de Cali, en el rubro presupuestal aprobado incorporo el valor de \$1.000 para el cobro de la participación en plusvalía, lo que permite inferior la poca o ninguna preocupación por esta herramienta financiera. El interrogante que surge, es si se cobra en otras ciudades como Bogota y Pereira, por qué motivo no se hace en Cali, será que existe incompreensión de la naturaleza del tributo, sus elementos y mecanismos de aplicación?, ó:

**Precaria gestión de la Alcaldía. Por desconocimiento o apatía.** La normativa esta al garete, no hay quien asuma el liderazgo para la determinación, control del tributo y para efectuar los cálculos de beneficio generado, igualmente el Estado Nacional, no ejerce controles y ha permitido que se haya o se este desarrollando el suelo de expansión ya incorporado a urbano mediante planes parciales con un gran auge en la construcción y sin ningún beneficio para la ciudad. Esto indica que *“la administración municipal nunca ha tenido una visión integral del proceso impidiendo una solución integral y más bien se ha limitado, casi con negligencia a realizar trabajos puntuales que no permiten concretar su implementación”*. (Montaña, 2007).

**Oposición de la industria de la construcción.** En razón de que las utilidades se disminuyen, en este caso prevalece el interés particular sobre el general, todo lo contrario

a lo consagrado en el artículo 58 de la Constitución Nacional, ven la plusvalía como un “impuesto” regresivo y que encarece la tierra.

**Intereses políticos.** El tributo de la participación de la plusvalía lo consideran no popular y les aleja de sus electores.

**Expectativa vs realidad.** Es un tributo con más expectativas que realidades, donde aún existe un gran desconocimiento de la comunidad en general, donde el solo nombre influye miedo, desconociendo sus bondades si se logra su implementación entre las que se cuentan una planificación real de la ciudad y disminuyendo la pobreza a partir del aprovechamiento del valor no especulativo del suelo.

**Acuerdo 069 del 2000, adopción del POT.** El artículo 521, al no incluir el tratamiento de desarrollo como área objeto de plusvalía, excluye del cobro de plusvalía a los suelos urbanizables no urbanizados que estén en el área urbana y concentra la exigencia en los cambios de uso, lo cual genera inequidades frente a los ciudadanos y permite que en el suelo urbano se escape la principal fuente de recaudo.

**Acuerdo 111 del 2003, aplicación de la plusvalía.** Fue derogado por el Estatuto Tributario de Cali, Acuerdo 321 del 2011, pero durante su vigencia genero todos los traumatismos de no aplicación de la plusvalía:

No presenta proyecciones de recaudo y menos sustentaciones a las mismas.

Redacciones incoherentes en cuanto a los elementos estructurales denominados causación, hecho generador y momentos de exigibilidad, que aunque podrían ser interpretadas a la luz de la Ley 388 de 1997, podrían generar confusiones y discusiones.

Exenciones anti técnicas y con efectos nocivos en el recaudo que no han sido evaluado su impacto en el recaudo, como la dirigida a Vivienda de Interés Social que podría estar afectando y beneficiando hasta estratos 4.

**Manual de procesos.** La administración municipal, no tiene determinado el procedimiento de principio a fin para poder llevar adelante la determinación y el control del tributo, es indispensable levantar un manual de procesos.

**Informe de consultoría.** Zarama & Asociados Consultores S.A., en diciembre de 2007, en un estudio realizado para el Municipio de Santiago de Cali, concluye que para la participación en plusvalía no fue definido con claridad los hechos generadores, la

---

causación, la exigibilidad, las proyecciones del recaudo y su sustentación técnica establecidos en la ley de tal manera que la participación en plusvalías se hace impracticable. Las normas en mención tienen un diseño que no permite el cobro efectivo de las plusvalías, con lo que vulneran el mandato constitucional y generan para el fisco del Municipio de Santiago de Cali un detrimento patrimonial considerable. Cabe aquí, la pregunta: Quién responde a la ciudad por el detrimento patrimonial?. En el año 2001, un equipo de investigadores urbanos<sup>31</sup>, hizo un cálculo de la plusvalía y el resultado fue de ingresos al municipio de \$ 159.000.000.000.

### 5.2.2.2 En la normatividad

La concepción y diseño de la legislación así como los instrumentos que dan lugar a la plusvalía, presentan vacíos y contradicciones que no han permitido una política operativa de resultados esperados, veamos:

**Exactitud de los avalúos.** La fecha del precio o valor comercial inicial -24 de julio de 1997, afortunadamente fue derogado, porque el caos era total para hacer los avalúos- es la base de referencia para establecer las ganancias en el precio de la tierra, no está definido como tal, y tan solo se expone que es el valor antes de la acción urbanística. Este vacío, genera un problema, y es así como el mercado se anticipa a la renta futura o sea se altera por las "expectativas" causadas por las acciones del Estado, capitalizando los valores de la tierra y por tanto reducen sustancialmente los márgenes actuales para la aplicación de la participación en plusvalías, en el momento de hacer el avalúo comercial inicial.

**Valoración de expectativas.** Existe confusión en qué valores deben considerarse: el "uso real" versus el "mayor y mejor uso". ¿Cuál es el soporte para el aumento del valor del suelo?: ¿El uso potencial? ¿El real? Y en lo pertinente a la fórmula definida para calcular los avalúos, el avalúo ¿debería aplicarse dicha fórmula al área potencialmente desarrollable, se hace el avalúo sobre una perspectiva, cuando acorde a la normatividad

---

<sup>31</sup> Oscar Alfredo Ulloa, Ernesto Pino Londoño, Jorge Medina Tabares y Jorge Enrique Posada

no es posible valorar expectativas. ¿Qué pasa si una propiedad evaluada en cierta fecha no se termina de construir?

**Definición de categorías de suelo.** Las diferencias de las categorías de suelos introducidas tanto en la Ley 9 de 1989 como Ley 388 de 1997 conducen a interrogantes sobre su aplicabilidad. La Ley 9 incorporó la categoría de suelo suburbano que podía ser desarrollado en densidades moderadas en la periferia de las ciudades, en tanto, la Ley 388 establece la viabilidad de gravar la conversión del uso rural a urbano, pero no avista la categoría suburbana, aun cuando el suelo suburbano ya posee derechos de desarrollo. Esta dificultad ha dado lugar a problemas de implementación de la plusvalía.

**Recaudo.** El recaudo por participación en plusvalía no es el proyectado y en algunos casos el costo administrativo es mayor. El recaudo se encuentra en función de la actividad edificatoria, o sea, que depende del área licenciada en la ciudad, la cual obedece a las dinámicas inmobiliarias del mercado, y dicha dinámica no siempre responde a un incremento del suelo.

**Técnica de valoración.** Existen vacíos en técnica en la realización de los avalúos comerciales de que trata la Ley 388 de 1997, lo que ha conducido a errores graves que a su vez llevan a una conclusión inadecuada de valor.

**Entidades territoriales.** Son pocos los municipios que están aplicando la plusvalía en sus jurisdicciones, lo que obedece a un grado de incertidumbre y un interés bajo o nulo en la implementación del cálculo, liquidación y cobro de la participación en la plusvalía. El Estado nacional no hace cumplir, el artículo 82 de la Constitución Política de Colombia donde señala como un imperativo el hecho de que las entidades territoriales participen en la plusvalía, excluyendo por tanto la posibilidad de que la participación sea facultativa. Esta radiografía de los municipios, ya por falta de compromiso político, desconocimiento o simplemente inexistencia de interés en su aplicación, han permitido una pérdida de captura de plusvalías que bien podría constituirse en un detrimento patrimonial del Estado.

**Acción urbanística.** El efecto de plusvalía es latente, se hace el cálculo y no en todos los casos se puede hacer el cobro de la participación en plusvalía ya que es potencial, tan solo se da cuando se concreta la acción. No pudiéndose aplicar lo señalado tanto en la Constitución Política de Colombia como en la Ley 388 de 1997, en el capítulo de plusvalía: "... *Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística...*", o sea que la acción urbanística es generadora de plusvalía. En este lapso de tiempo que en Colombia lleva de sancionada la plusvalía, se aprecia como lo dice Fernanda Furtado deficiencias en la interpretación de este tributo y la falta de voluntad política en su aplicación.

## 5.3 Propuesta y resultados a obtener

### 5.3.1 Modificaciones a la normativa de plusvalía

Es importante definir la fecha del avalúo comercial inicial ya que en la medida que se defina, genera o no plusvalor en el cálculo y es la esencia de un efectivo efecto del cálculo de la plusvalía. En la práctica, el dueño de la tierra, lo que busca es tener un menor valor en el cálculo del efecto plusvalía, y para el cálculo del valor o precio comercial inicial, se requiere de valores históricos y estos hacen parte de la opacidad del mercado del suelo, han hecho que los valores aplicados a los avalúos tanto el inicial como el de referencia sean lo más próximo el uno del otro, con lo cual el resultado final es que el plusvalor sea lo mínimo posible, esto ocurre porque los funcionarios del Estado o no conocen la normatividad o manejan temores en la aplicación.

En el cálculo del valor comercial de referencia, la metodología que se usa es la del método residual, pero en este caso, en conjunto con el profesor Álvaro Ibata<sup>32</sup>, consideramos que esta metodología tal como se aplica en Colombia no incorpora todas

---

<sup>32</sup> Profesor de la Universidad Nacional, quien ha venido trabajando en la modificación de la metodología residual en los avalúos



las variables que debería tener y con mayor énfasis si es base para ser utilizada en el cálculo del efecto plusvalía.

Fortalecer la cultura fiscal desde la infancia para eliminar las barreras de tipo ideológico y falta de voluntad política, con lo cual la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías den paso a una oportunidad de generación de fuentes alternativas de recursos fiscales que puedan canalizarse a la construcción de ciudad.

El valor del terreno no debe ser actualizado con el Índice de Precios al Consumidor, acorde a lo dispuesto en la normativa, porque el IPC mide es la canasta familiar y no la dinámica del mercado inmobiliario, por tanto, es recomendable cambiarse por el Índice de Precios de la Vivienda, el cual hoy es el parámetro para actualizar los avalúos catastrales. Con el IPC, el Estado “pierde” plusvalía.

Es importante considerar la plusvalía no como una panacea sino como un instrumento de financiación para el territorio, por ello, para evitar que puedan resultar más altos los costos de la implementación y cálculo que los posibles potenciales ingresos, es indispensable hacer el aforo de la plusvalía para diagnosticar la situación del municipio frente a la plusvalía y solo cuando se justifique conforme a su evaluación técnica, implementar los procesos de cálculo y liquidación de la misma.

### **5.3.2 Avalúos de posesión**

En el caso de estudio, se ha podido detectar que la falta de gestión del Municipio de Cali no ha permitido resultados satisfactorios en los procesos de titulación y legalización de tierras, por consiguiente, se ha querido aportar la metodología de avalúos de posesión como instrumento de gestión para hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda e igualmente sea de aplicación para subsanar las diferentes inequidades sociales con los poseedores al no reconocerles el valor de posesión sino tan solo el valor de la mejora en los procesos de adquisición de inmuebles y en cambio se reconozca el valor de la tierra en un 100% a quien posee el título, el cual no ha participado del incremento del valor de la tierra en el tiempo que el suelo quedo al libre albedrio.

---

Por falta de aplicación normativa, el Estado adquiere los terrenos para la titulación o legalización de conformidad con el artículo 61 de Ley 388 de 1997, o sea a valores comerciales, sin considerar la tenencia de la tierra. La propuesta va encausada a intervenir en la imperfección de la norma en función de garantizar el cumplimiento de justicia y equidad, asegurando el acceso a los beneficios de la ciudad a todas las familias colombianas, en especial aquellas más vulnerables. Es fundamental que el Estado asuma la necesidad de perfeccionar los instrumentos de gestión del suelo que permitan capitalizar a favor de la comunidad la valorización de las tierras producto de la propia acción del Estado.

Actualmente, tal como adquiere el Estado los terrenos para titular o legalizar al propietario original de la tierra, lo hace en base al avalúo comercial sin descontar el proceso colectivo de urbanismo que han implicado un esfuerzo de la comunidad, lo que permite incrementar el patrimonio de los propietarios del suelo que no añaden esfuerzo alguno, situación que constituye un "enriquecimiento sin causa" en detrimento del patrimonio del Estado (es decir, de la comunidad) y que debe ser recuperado en pro de la equidad y la justicia social.

Mi propuesta consiste en reconocer al poseedor un valor de compensación por el terreno que ocupa de hecho, donde tiene el usufructo y goce, esto permite al usufructuario un resarcimiento por haber generado el mejoramiento y transformación del territorio en el tiempo.

La metodología para hacer avalúos de posesión, parte del factor tiempo, en consideración que la normatividad nacional señala que para los predios de vivienda de interés social –VIS-, el proceso de prescripción se redujo a 5 años y en el caso de estudio, el tiempo de posesión que tienen los usufructuarios en el terreno es mayor a este lapso de tiempo, por lo que falta a los poseedores es tan solo el título de propiedad del terreno.

### 5.3.2.1 Criterios para generar los avalúos de posesión

Evaluemos los parámetros bajo los cuales se realizan los avalúos. Un avalúo es la semi suma del terreno más la construcción, lo que matemáticamente, se puede exponer, como:

**Avalúo:** Terreno + Construcción

En el caso de una posesión, la expresión aritmética, sería:

**Terreno:** % título + % poseedor= 100%

**Construcción:** Poseedor= 100%

En el caso del terreno, entra a jugar un nuevo elemento que es el poseedor. La pregunta que surge, es: Qué porcentaje del valor del terreno le corresponde?. Si al hacer el avalúo se concibe todo el porcentaje del valor al propietario del título, estaríamos auspiciando un enriquecimiento sin causa a favor de alguien que no ha participado de la valorización del suelo al cabo del tiempo, por ello, hay que entrar a considerar necesariamente el valor que ha generado el poseedor o usufructuario. Para acercarnos a una respuesta a este interrogante que genere confianza y credibilidad como método aceptado, es esencial apreciar que ocurre en Colombia acerca de este tópico.

Este tipo de avalúos no son de práctica común, ya que el IGAC no lo ha considerado así y lo que existe es para efecto de los avalúos de titulación masiva es ubicar los avalúos dentro del marco jurídico de vivienda de interés social, realizando el avalúo para todo el inmueble y de acuerdo a las consideraciones de cada municipio con base en el número de habitantes se define si es vivienda de interés social, en el caso de Cali la vivienda VIS<sup>33</sup>, se considera hasta 135 salarios mínimos mensuales que para el año 2010 equivale a \$ 69.525.000 es una ley nacional. En este caso, hay que llevar los avalúos de toda la vivienda a enero de 1989, que es la fecha para la cual hay que realizar los avalúos, pero como no existe disponibilidad de información de valores se hacen en la fecha actual y se deflactan los valores a 1989, si los inmuebles evaluados están bajo el precepto VIS, se les titula si no quedan por fuera de legalización de la tenencia de la tierra. Frente a este método de valoración, tengo las inquietudes:

---

<sup>33</sup> Vivienda de interés social

La valoración debería ser para el terreno y no considerar la construcción.

La tierra tiene un comportamiento inelástico y no crece al ritmo de la inflación

No considera la variable tiempo de posesión

El avalúo debe ser a la fecha de la posesión y en las condiciones que estaba el terreno, sin tener en cuenta las mejoras constructivas.

En mi análisis transversal, considero fundamental la variable tiempo, ya que en la mayoría de los casos en Colombia, los poseedores tendrían un tiempo de posesión igual o mayor al que exige la normatividad colombiana para tener el derecho a solicitar la prescripción adquisitiva de dominio sobre el inmueble.

En el desarrollo de la metodología, se puede observar como producto de la variable tiempo, el valor del poseedor compensa la adecuación del terreno en toda su infraestructura física y el valor social. En tanto, que al propietario original de la tierra, se le reconoce el valor de la misma, considerando sus características iniciales pero con la ventaja que es un valor presente. Sin embargo, como este asunto tiene que ver con el objeto central de la investigación, lo analizaremos más ampliamente, considerando además otros aspectos, en el siguiente ítem.

### **5.3.2.2 Método de Valoración de la Posesión**

El avalúo de posesión parte del concepto de la propiedad desmembrada en donde el uso y gozo es a favor de N y la disponibilidad a favor de U, debe entenderse que ambos derechos son susceptibles a ser evaluados y sus respectivos valores en sumatoria deben corresponder el valor de la propiedad plena.

Utilizamos para el efecto la siguiente relación:

**V= U+N**, donde

**V:** Es el valor de la propiedad plena al valor comercial del predio.

**U:** Es el valor de la propiedad correspondiente al usufructuario o poseedor.

**N:** Es el valor de la propiedad correspondiente el nudo propietario o titular.

El valor (N) del derecho de nuda propiedad, estará a disposición del usufructuario o poseedor al cabo de (A) años, que es el tiempo mínimo que requiere ésta para adquirir el título (según normatividad), por consiguiente:

El cálculo de U se determina mediante la siguiente relación:

$$U = \frac{V - c}{(1+r)^n}$$

En donde,

**V:** Valor de la propiedad plena (Avalúo Comercial)

**c:** Constante

**r:** Tasa de retorno actual

**n:** Vigencia en años que resta al usufructuario o poseedor

La incidencia de un título en una propiedad plena se asume como una constante de valor, donde (c) es el 8.00% de (V) para procesos de titulación. En donde se incluyen costos profesionales para obtener la legalidad de la propiedad o sea el título de dueño y señor sobre el inmueble.

Los elementos de la constante (c), analizados son los siguientes:

Tarifa Notarial por la autorización escrituras de promedio: es la suma fijada por concepto de derechos notariales, incluye la expedición de la copia para comprador o beneficiario y la copia completa y auténtica para la Oficina de Registro, así como las hojas utilizadas en la extensión del instrumento. Este valor equivale a: 0.05% del valor de la transacción a escriturar.

Honorarios de Abogado: Por el proceso de prescripción adquisitiva de dominio, equivale aproximadamente del 4 al 5% del valor total a escriturar. Este valor se estima con un promedio entre 4 y 10 salarios mínimos según el manual de honorarios profesionales.

Boleta Fiscal y de Registro, equivale al 1.85% del valor.

Retención 1,00%

Entonces: 0.05 %

+4.65%

1,85%

1.00 %

-----

8.00% = c

n = es la diferencia en años entre (A) término legal de la prescripción adquisitiva de dominio según la Ley 9 de 1989 y (B) el tiempo de posesión del inmueble.

$n = A - B$

A= Termino de Ley

B= Tiempo de Posesión.

Tal como se anotaba anteriormente, en un porcentaje muy alto, por no decir el 100%, todos los predios del país que están en proceso de legalización tienen más de 5 años en la posesión quieta, pacífica e ininterrumpida de la posesión del suelo.

Para el caso de los predios en estudio de la Comuna 13, al calcular la metodología del avalúo de posesión y aplicar la fórmula expresada, se observa que el valor de terreno se distribuía en 92% para el poseedor y 8% para el propietario, este escenario se encuentra en la base de datos argis utilizada en la aplicación del proyecto de grado y que es un archivo adjunto en medio magnético. Con este porcentaje de distribución, se compensan los altos costos de la adecuación del terreno, los sobrecostos de materiales a causa de que son áreas sin infraestructura vial, la zozobra permanente en que se convive, inseguridad, impactos del medio ambiente, conflictos culturales, muchos de los cuales a través del tiempo no tienen una unidad de medición cuantitativa pero que están presentes siendo de gran significancia y valor para los habitantes de predios en posesión.

Siendo los resultados la base de todo proceso, presento una situación tangible de trabajo de titulación y legalización de vivienda VIS en el barrio Rodrigo Lara Bonilla, que cómo consultor realice para la Secretaria de Vivienda en el año de 2009.

**Mapa 5-7: Asentamiento en el barrio Rodrigo Lara Bonilla**

**Fuente:** Elaboración propia

En resumen, en cumplimiento de la Ley 1001 de 2005, por la cual se hace necesario dar solución al problema de la informalidad de la tenencia, en virtud de ello, se hace la incorporación al Catastro del asentamiento Rodrigo Lara Bonilla –a esta fecha, esta zona no se encontraba en el censo catastral- y a la Secretaria de Vivienda se le aportan los insumos requeridos para la titulación y legalización de los predios.

Para efecto de titulación, la Secretaria de Vivienda adquirió el globo de terreno a valor comercial del momento en el año 1997 al tenedor del título de propiedad, en este caso a Empresas Municipales de Cali. El lote fue invadido en la década del 80 y una vez la entidad territorial adquiere el lote, adjudica a cada poseedor la unidad de vivienda donde se encuentra aposentado y quien debe pagar a prorratio por cuotas a diez (10) años, el valor que corresponde del valor total del globo de terreno más un incremento por gastos administrativos e intereses.

Al igual que en este caso, como los demás que ha titulado la Secretaria de Vivienda, la tierra se adquirió a valor comercial, permitiendo que el propietario territorial, que como se ha reiterado en este trabajo es un agente pasivo, obtenga la totalidad del valor creado de la tierra, cuando no ha aportado nada en la valorización.

A raíz de esta situación, es que he querido mostrar como la metodología de posesión permite generar equidad, al reconocer en forma proporcional el valor de la tierra tanto al agente pasivo como al agente final, quien a través del tiempo ha dado lugar a la creación de valor en el espacio del suelo ocupado.

El anexo E, contiene el cálculo del efecto plusvalía, de él se extrae una muestra para generar la Tabla 5.4 que permite visualizar el evento de lo que podría haber ocurrido con el suelo, si fuese adquirido en el 2010, en el caso del asentamiento en el barrio Rodrigo Lara Bonilla, con 186 soluciones de vivienda:

**Tabla 5-4:** Rodrigo Lara Bonilla, proceso titulación

NUMERO_PREDIO	PROPIETARIO_PRINCIPAL	AREA TERRENO	ZONA HOMOGenea 1	VALOR 1	ZONA HOMOGenea 2	VALOR 2	PLUSVALOR	EFFECTO PLUSVALIA
P080100010001	MUNICIPIO S. DE CALI SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL	112	36	137.659	4	180.000	42.341	4.742.192
P080100010002	MATURANA CASTRO HILDA MARIA							
P080100020001	MUNICIPIO S. DE CALI SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL	69	36	137.659	4	180.000	42.341	2.921.529
P080100020002	CANGA VELENCIA ELIZANA							
P080100030001	MUNICIPIO S. DE CALI SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL	80	36	137.659	4	180.000	42.341	3.387.280
P080100030002	CASTRO DE MELO LUZ DARY							
P080100040001	MUNICIPIO S. DE CALI SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL	88	36	137.659	4	180.000	42.341	3.726.008
P080100040002	SUAREZ GOEZ CONRADO DE JESUS							
P080100050001	MUNICIPIO S. DE CALI SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL	76	36	137.659	4	180.000	42.341	3.217.916
P080100050002	MUÑOZ ZAPATA ARTEMO							
P080100060001	MUNICIPIO S. DE CALI SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL	89	36	137.659	4	180.000	42.341	3.768.349
P080100060002	HERNANDEZ OCAMPO MARIA MELBA							
P080100070001	MUNICIPIO S. DE CALI SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL	99	36	137.659	4	180.000	42.341	4.191.759
P080100070002	FALLA NURY							
P080100080000	LEON OCHOA LENIT	125	36	137.659	4	180.000	42.341	5.292.625
P080100090001	MUNICIPIO S. DE CALI SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL	118	36	137.659	4	180.000	42.341	4.996.238
P080100090002	LEON DE MUÑOZ LUCIA							
P080100100001	MUNICIPIO S. DE CALI SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL	119	36	137.659	4	180.000	42.341	5.038.579
P080100100002	LOPEZ GARCIA ORLANDO DE JESUS							

**Fuente:** Elaboración propia



El caso presentado, contiene 10 predios catastrales cada uno separado el terreno de la mejora. En el terreno, se aprecia los valores definidos para los avalúos del cálculo de plusvalía, tanto el valor inicial –Zona Homogénea 1- como valor de referencia –Zona Homogénea 2-, el plusvalor generado en cada predio y el cálculo del efecto plusvalía.

Este globo a titular en área neta es de 15.542,00 m<sup>2</sup>, representa un valor comercial al 2010 de \$ 2.797.560.000 y un efecto de plusvalía de \$ 658.063.822.

El ingreso al municipio por esta operación urbanística –en el supuesto, de que la fecha fuese en el 2010- sería de \$ 197.419.147, a causa de que el ente territorial de Cali, a través del Acuerdo 321 del 2011 –modificatorio del Acuerdo 111 del 2003-, fija la participación de la plusvalía en un 30%. Pero como en Cali, no se aplicó la plusvalía, la recuperación de este plusvalor es vía impuesto predial –apenas en el 2010 se incorporan estos predios a la base predial- y su recaudo para la vigencia fiscal del año 2011 es de un valor de \$ 11.392.520, se aplica la tarifa del 4/1000 para estrato que corresponde al asentamiento y siendo avalúo catastral –Terrenos más mejoras- de \$ 2.848.130.000.

Hecho el análisis anterior en captura de plusvalía, ahora nos enfocamos en la aplicación de la metodología propuesta de adquirir el predio a través del avalúo de posesión. El valor comercial por metro cuadrado del terreno para el 2010 es de \$ 180.000, al realizar los cálculos correspondientes y separar el valor del terreno en un porcentaje para el agente pasivo tenedor del título de dominio y el complemento de ese porcentaje al agente activo o usuario final, nos genera los siguientes valores:

Para el agente pasivo un valor presente de \$ 14.400/m<sup>2</sup> -valor muy próximo al establecido en el histórico de la Tabla 4-6 y que a su vez es un valor apropiado para un terreno en bruto-, en tanto que le corresponde al agente activo o poseedor un valor de \$ 165.600/m<sup>2</sup>. Situación que genera equidad y justicia social, en los procesos de titulación y legalización de predios. A pesar de que en este caso de la Comuna 13, no se aplicó porque el terreno se había adquirido con anterioridad –año de 1997, donde el propietario original se apropió del plusvalor-, se puede exponer que para la Comuna 20 fue dable su aplicación en la negociación de predios para la construcción del Miocable, atendiendo la sugerencia y benevolencia de la metodología de posesión aquí planteada.

Retomando la Comuna 13, para efecto del avalúo del terreno que es el objeto de la metodología de posesión se usa el avalúo del valor comercial inicial, los valores correspondientes acorde a cada zona homogénea, tanto para quien posee el título como para el poseedor se encuentran en la Tabla 5-5, estos valores son los aplicados en el ejercicio realizado en la matriz de la Comuna 13 y se encuentran determinados en las columnas “VALOR TITULO” y “VALOR COMPENSACION” del anexo D.

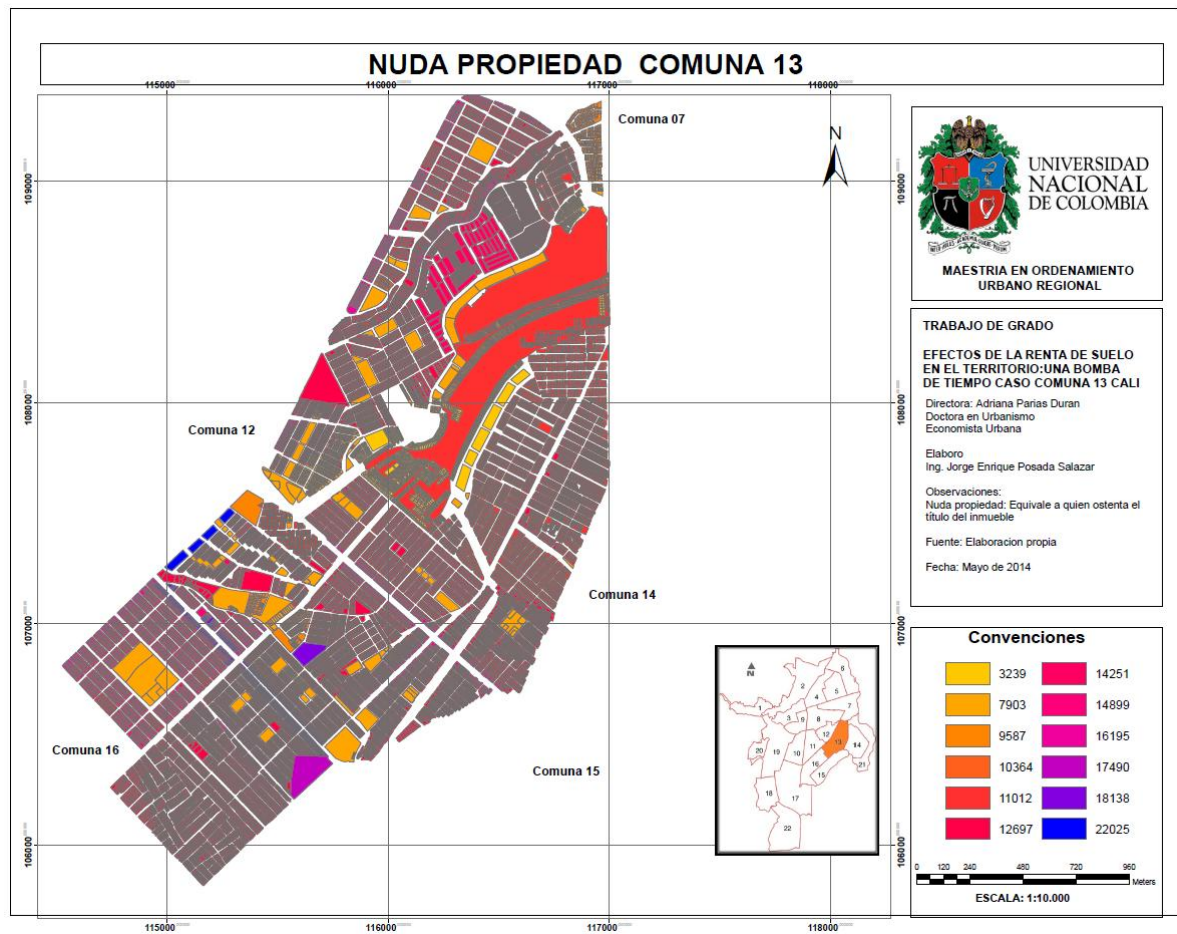
**Tabla 5-5:** Valores de posesión

<b>NUMERO PREDIAL</b>	<b>VR. COMERCIAL INICIAL a 2010</b>	<b>VALOR TITULO</b>	<b>VALOR COMPENSACION</b>
P068500380000	158.713	12.697	146.016
E000200200000	178.147	14.252	163.895
E000200370000	202.440	16.195	186.245
P075100130000	119.844	9.588	110.257
P074000260000	137.659	11.013	126.646
E001900220000	202.440	16.195	186.245
E001000010000	98.791	7.903	90.887
P072500010000	226.733	18.139	208.594
H080000180000	186.245	14.900	171.345
E055000070000	129.562	10.365	119.197
H083500030000	186.245	14.900	171.345
P06800047000	40.488	3.239	37.249

**Fuente:** Elaboración propia

Gráficamente se puede observar el proceso de la metodología de posesión en los Mapas 5-8 y 5-9.

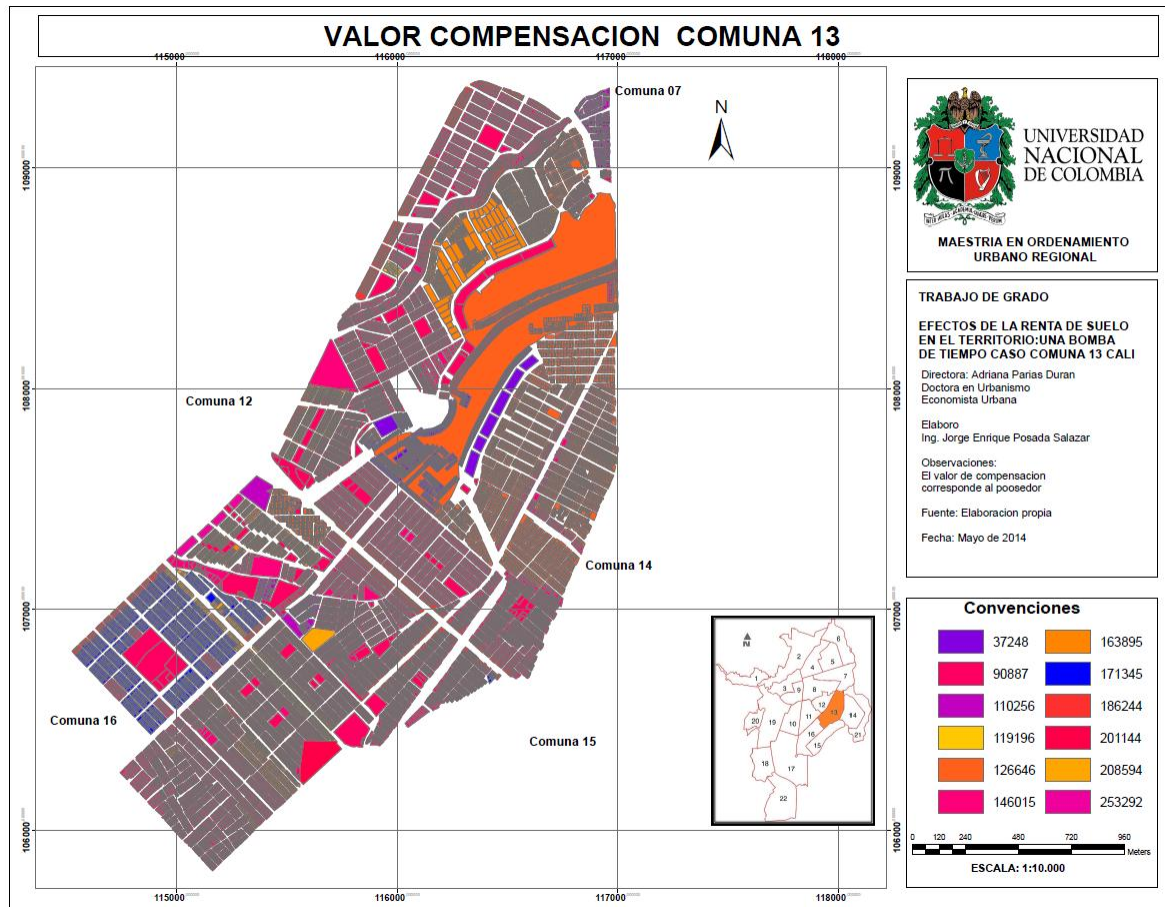
**Mapa 5-8:** Valor de la Nuda propiedad o sea el 8% del valor del terreno



**Fuente:** Elaboración propia a partir del cálculo del efecto plusvalía

En este plano se observa el comportamiento de los valores aplicados al suelo y que corresponde a quien posee el título.

**Mapa 5-9:** Valor de la compensación o sea el 92% del valor del terreno.



**Fuente:** Elaboración propia a partir del cálculo del efecto plusvalía

El plano representa acorde a cada zona geoeconómica, el valor del suelo que corresponde al poseedor de la tierra.

A través de la presentación de la metodología expuesta se ha querido abordar una problemática del suelo que ha venido creciendo a largo del tiempo sin soluciones de fondo, tan solo han sido paliativos que lo que han hecho es seguir ampliando la brecha de la problemática social existente.

## 6. Conclusiones

Al finalizar este proyecto de grado, se presentan una serie de conclusiones y perspectivas de conformidad a los objetivos planteados, las cuales se despliegan a continuación:

En el trabajo se mostró el proceso de consolidación de la comuna 13 de Calí, en el que a partir de la lógica de la necesidad sectores populares de migrantes pudieron acceder al suelo y a una vivienda por autoconstrucción. Las condiciones muy precarias de habitación de estos pobladores, se vieron mejoradas por los procesos de regularización urbanística y jurídica de los asentamientos, financiadas de alguna manera por los procesos de auto urbanización de los habitantes y en mayor medida por las inversiones del Estado.

Asimismo, a través del proyecto de investigación fue posible apreciar como la valorización del suelo urbano en los sectores informales es apropiada por el propietario original de los terrenos en el desarrollo de la legalización y/o titulación masiva, causando un enriquecimiento sin causa, en razón de que el avalúo comercial es el instrumento de gestión y el determinante en el proceso de titulación; siendo el Estado el que mediante las diferentes intervenciones, operaciones urbanas, actos administrativos y adecuaciones urbanísticas ha causado el plusvalor del suelo.

Con el aporte e implementación de la metodología de los avalúos de posesión se busca que los avalúos comerciales sean justos y equitativos, por ende, no hay razón para que se beneficie del plusvalor el dueño originario de la tierra sin haber intervenido en su formación pero si se compense al poseedor quien a través del tiempo en conjunto con las acciones urbanísticas del Estado ha dado lugar a la creación de una plusvalía en los asentamientos informales.

Las inconsistencias conceptuales y vacíos técnicos que han permitido deficiencias en la interpretación, deben ser incorporados en un Manual de Plusvalía que permita dilucidar y facilitar la aplicación de la participación de la plusvalía en Colombia.

La plusvalía se ha quedado a nivel del discurso público, las herramientas de la legislación existente no se llevan a la práctica, se aprecia como el Estado no ha generado estrategias definidas para su aplicación, existiendo una clara brecha entre la intención y el resultado de captura de plusvalías.

La recuperación de plusvalía cuenta con un sólido marco constitucional y legal, y está diseñado para ser un instrumento eficaz de desarrollo urbano, pero con todas sus bondades, vemos las numerosas resistencias disfrazadas con diferentes argumentos lo que ha dado a lugar que hoy aún no sea una realidad. Entre lo que RESALTO lo siguiente:

- Los propietarios de suelo estiman tener derechos adquiridos por el solo hecho de que en los planes de ordenamiento territorial se expidieron normas generales sobre los usos del suelo y, por lo tanto, de que pueden reclamar como suyas las plusvalías que potencialmente genere el desarrollo urbano:
- La dificultad técnica de calcular las plusvalías;
- Los recaudos por plusvalía son muy bajos y no alcanzan a compensar la infraestructura requerida para la implementación.
- Los peligros de deformación del mercado de suelo;
- Los constructores han venido trasladando las plusvalías recuperadas a los precios finales de la vivienda; y
- Ha sido difícil por parte del Estado aplicarles a los propietarios del suelo las cargas correspondientes a los desarrollos urbanísticos que beneficiarán a la colectividad en general.

De manera particular, en el municipio de Cali, ha faltado diligencia de las autoridades municipales para cumplir con el deber fijado por la Constitución y la Ley para devolver la

plusvalía a la ciudad. Lo que ha dado lugar a que los particulares se beneficien del mayor valor del suelo por causas no imputables a ellos.

La renta del suelo incide en la estructura urbana y, esencialmente, en el problema de la vivienda. La insuficiencia de oferta de suelo servido es uno de los factores que da lugar a los altos precios, al igual que las situaciones de informalidad son condiciones favorables para el crecimiento de la pobreza urbana. (Basualdo. 2005).

Durante el desarrollo de la temática, se pudo determinar que no solo es una cuestión de renta de suelo sino que al mismo tiempo tiene connotaciones, sociales, ambientales, económicos, políticos, espaciales y éticas, que requiere de un mejoramiento efectivo para ayudar a crear una imagen y una transformación de la realidad social de Cali que se considera en declive, lo que atraería inversión permitiendo un fortalecimiento de la hacienda municipal.

El mercado de suelo tiene incidencia y efectos sobre diversos aspectos de la ciudad que afectan su estructura y funcionamiento, y por lo tanto, la calidad de vida de la población que allí reside. Por esta circunstancia, el análisis debe continuar en los diferentes escenarios ya sean académicos, públicos, privados por tener una fuerte connotación política, en todo sentido de la palabra, a fin de iniciar a la menor brevedad una serie de aspectos no debatidos acerca de la visual prospectiva del territorio, que parece nunca llegar, pero que está presente en muchas de las decisiones que se adoptan en la actualidad.

Hoy las periferias orientales y de ladera en Cali, continúan recibiendo la población más pobre, en asentamientos formales de muy baja calidad urbanística o informales con ausencia casi absoluta de urbanización. Ha faltado gestión en la definición de áreas urbanizadas para desarrollar proyectos integrales de vivienda social. Los diferenciales de valor del suelo crearon condiciones favorables para que la marginalidad estuviera acompañada de una mayor segregación. Simultáneamente, el desplazamiento forzado y las migraciones de familias han dado lugar a que la ciudad se *hinche* incubando una bomba social que en el tiempo nos puede deparar sinsabores, por ello, hoy debemos

generar políticas públicas capaces aplicar instrumentos de planificación y gestión urbana que mitiguen la problemática existente.

Un tema de debate que siempre ha existido en todas las latitudes y está ajustado en una mayor panorama político es el papel del Estado en la gestión urbana y la intervención en la regulación del valor del suelo, con lo cual las políticas públicas de territorio serían viables a las personas de menores ingresos, en razón de que una de las causas de la problemática actual es la inaccesibilidad del suelo urbano por su alto costo, fenómeno especulativo que permite al propietario de la tierra apropiarse de las rentas futuras sin generar nada en favor de lo colectivo.

Fue posible examinar el comportamiento de la evolución del valor del suelo urbano por medio de análisis estadístico, lo cual a su vez dio lugar a determinar tendencias históricas de los valores del suelo y permite tener la prospectiva del territorio.

Todos los elementos expuestos a lo largo de este proyecto de grado, generan la necesidad de tener disponible un observatorio inmobiliario que suministre tanto información como monitoreo del mercado de suelo y del desarrollo urbano. Su utilidad debe trascender la aplicación inmediata para efectos de valoraciones y evolución de transacciones, permitiendo un análisis más profundo y en una perspectiva de mayor plazo en lo relativo al futuro del territorio.



## **Bibliografía**

BANCO DE LA REPUBLICA. Comportamiento del índice de Precios de la Vivienda Usada IPVU 1988-2011. Bogotá, Colombia. 2012.

BASUALDO, JOSÉ LUIS. Manejo de suelo urbano. Lincoln Institute. Corrientes, Argentina. 2005.

BONILLA, LILIANA Y GALEANO, JUBER. La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia. Estudio de caso Desepaz. Cali. Lincoln Institute of Land Policy. 2000.

CARRIÓN, DIEGO Y OTROS. Renta del suelo y segregación urbana. Colección Premio. Quito, 1978.

CLICHEVSKY, NORA. POBREZA. Acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile, 2003.

FERNÁNDES, EDÉSIO. Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas. Lincoln Institute of Land Policy. 2007.

FURTADO, FERNANDA. Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina. Debilidad en la implementación, ambigüedad en la interpretación. Lincoln Institute of Land Policy. 1997.

GEISSE, GUILLERMO. Políticas realistas de la tierra urbana en América Latina. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 1981.

---

INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Metodología para la elaboración del estudio de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas y determinación de los valores unitarios por tipo de construcción. Bogotá. 2010.

IRACHETA, ALFONSO Y SMOLKA, MARTÍN. Los pobres de la ciudad y la tierra. Lincoln Institute of Land Policy. México, 2000.

JARAMILLO, SAMUEL. Los fundamentos económicos de la participación en plusvalía. Lincoln Institute of Land Policy. Conferencia. 2003.

JARAMILLO, SAMUEL. Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Ediciones Uniandes. Bogotá, Colombia. 2009.

MALDONADO, MARIA MERCEDES. Operación urbanística Nuevo Usme: Provisión de suelo urbanizado para vivienda social, a partir de la redistribución social de plusvalías. Lincoln Institute of Land Policy. 2005.

MARX, CARLOS. El Capital. Crítica de la Economía Política. Vol. III. Fondo de Cultura Económica, México – Bogotá. Traducción Wenceslao Roces. 14ª Edición. 1981.

MARX, CARLOS. Teorías sobre la Plusvalía. Editorial Progreso. Moscú, 1967.

MOLINA, HUMBERTO. Colombia: Vivienda y subdesarrollo urbano. FINISPRO. Bogotá, 1979.

MORALES SCHECHINGER, CARLOS. Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías. Lincoln Institute of Land Policy. 2003.

ONU-HABITAT. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Recife. 2012.

PARIAS DURAN, ADRIANA. Reseña de "Hacia una teoría de la renta del suelo urbano" de Samuel Jaramillo. Revista Territorios, número 22, pp. 151-161. Universidad del Rosario. Bogotá, 2.010.

RAMÍREZ PARDO, MAGDA JOHANNA. Economía política de la valoración del suelo en Bogotá y alternativas de medición: Interpretaciones del fenómeno urbano. Tesis de grado. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2006.

SANABRIA DUQUE, ÁLVARO. Espacio, ambiente y renta del suelo. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2007.

SMOLKA, MARTIM Y MULLAHY, LAURA. Perspectivas urbanas. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, USA. 2007.

SMOLKA, MARTIM. Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, USA. 2003.

TOPALOV, CRISTIAN. Ganancias y rentas Urbanas. Editores Siglo XXI de España. 1984.

VANELLA, RICARDO Y MOLINATTI, CATALINA. Aprendizaje de políticas urbanas mediante casos de estudio. Lincoln Institute of Land Policy. Córdoba, 2005.

VEJARANO, MARIA CLARA. Reforma urbana y desarrollo territorial, Maldonado María Mercedes. Editorial alcaldía Mayor de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy, Universidad de Andes. Bogotá, 2003.

ZARAMA Y ASOCIADOS CONSULTORES S.A. Informe plusvalía Cali. 2007.

## A. Anexo A: Tabla índice deflactor

Índice Deflactor	
Año	Índice
1970	608,76098
1980	81,623615
1985	30,804506
1988	16,028444
1990	9,6009778
1992	6,0497894
1994	4,0248148
1996	2,7696362
1998	2,0166119
2000	1,6976634
2002	1,4740012
2004	1,3120312
2006	1,1976528
2008	1,05236510
2010	1

**Fuente:** Elaboración propia a partir del IPC

## **B. Anexo B: Metodología de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas**

La metodología tiene como objetivo determinar el método de operación para la elaboración del estudio de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas, y la determinación de los valores unitarios por tipo de construcción.

Así mismo, se busca que exista un documento completo y actualizado de consulta, que establezca un método estándar para ejecutar dicho trabajo, en razón de las necesidades que se deriven por parte de los usuarios finales.

Dentro de los objetivos específicos se encuentran:

- Diseñar una codificación, catalogación o convenciones únicas nacionales de las ZHF-ZHG urbanas y rurales, de acuerdo con la complejidad de las variables.
- Optimizar la producción de la información obtenida en los estudios de ZHF – ZHG mediante estándares técnicos, para la ejecución y regularización de las actividades propias del proceso.
- Implementar un diseño único para la leyenda cartográfica de las ZHF – ZHG urbanas y rurales a nivel nacional a través de la utilización de variables visuales y normas cartográficas.

### **GLOSARIO - DEFINICIONES**

**Zona Homogénea:** Espacio geográfico que tiene una composición uniforme de sus elementos en su superficie.

**Zonas Homogéneas Físicas:** Son espacios geográficos con características similares en cuanto a vías, topografía, servicios, uso actual del suelo, norma de uso del suelo, tipificación de las construcciones y/o edificaciones, áreas homogéneas de tierra, aguas u otras variables que permitan diferenciar estas áreas de las adyacentes.

**Zonas Homogéneas Goeconómicas:** Son los espacios geográficos determinados por Zonas Homogéneas Físicas con valores unitarios similares en cuanto a su precio, según las condiciones del mercado inmobiliario.

**Avalúo Comercial:** Determinación del valor comercial de bienes inmuebles del precio más probable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien. Decreto 1420/98

**Avalúo Catastral:** Es el valor asignado a cada predio por la autoridad catastral en los procesos de formación, actualización de la formación y conservación catastral, tomando como referencia los valores del mercado inmobiliario, sin que en ningún caso los supere. El avalúo catastral de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para el terreno y para las construcciones y/o edificaciones, si las hubiere.

**Topografía:** Se refiere a las características naturales relacionadas con el relieve que permitan o dificulten el desarrollo de las construcciones, dentro de esta variable deben considerarse factores tales como zonas anegadizas o inundables, las discontinuidades físicas tales como taludes, caños y ríos, altura por encima de la cota de servicios, áreas potenciales de derrumbe, por inclinación o presencia de drenajes superficiales

**Uso actual del suelo:** Es la actividad que se desarrolla en un determinado espacio geográfico en el momento de la elaboración del estudio de zonas homogéneas físicas.

**Norma de uso del suelo:** Es la indicación legal sobre la actividad que se puede desarrollar en un determinado espacio geográfico con lo planificado y reglamentado por la respectiva autoridad de la unidad orgánica catastral.

**Tipificación de las construcciones:** se refiere a la clasificación de las construcciones de acuerdo a ciertas características observables y cuantificables que reflejan las condiciones socioeconómicas (ingresos y cultura) de los habitantes de las viviendas.

**Destinación económica de los predios:** Es la clasificación que se da a cada inmueble en su conjunto – terreno, construcciones y/o edificaciones-, en el momento de la identificación predial de conformidad con la actividad predominante que en él se desarrolle.

**Construcción:** La unión de materiales adheridos al terreno o en su interior, con carácter permanente, cualesquiera sean los elementos que estén contruidos, los lugares en que se hayan emplazados y la actividad económica a que se destinen, y aun cuando el terreno sobre el que se hallen situados no pertenezcan al dueño de la construcción.

**Edificación:** Es la reunión de materiales consolidados de carácter permanente, destinada a proteger contra la intemperie a personas, animales o cosas.

**Uso de las Construcciones y/o Edificaciones:** Es la actividad que se desarrolla en una unidad de construcción

**Clases de Suelo:** Los planes de ordenamiento territorial clasifican el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases pueden establecerse las categorías de suburbano y de protección.

**Suelo Urbano:** Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el Plan de Ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas

consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los Planes de ordenamiento territorial.

**Lote:** Predios que no han tenido desarrollo constructivo.

**Lote urbanizable no urbanizado:** Predios urbanos que no han tenido desarrollo por urbanización ni por construcción y/o edificación.

**Lote Urbanizado no construido y/o edificado:** Predios urbanos que han tenido proceso de desarrollo por urbanización pero no por construcción.

**Lote No urbanizable:** Predios urbanos que presentan una característica especial que limita su explotación económica por lo cual no pueden ser urbanizados.

**Plan de Ordenamiento Territorial:** Es un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital. Comprende el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

**Servicios públicos básicos:** Son aquellos que se prestan con la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas. Para efectos de la presente metodología se consideran servicios públicos básicos: Acueducto, Alcantarillado y Energía Eléctrica.

**Servicio público complementario:** Son aquellos que se prestan con la finalidad de aumentar la calidad de vida de las personas y suplir sus necesidades de bienestar y salubridad. Para efectos de la presente metodología se consideran servicios públicos complementarios: Telefonía, Gas natural, Aseo

**Servicio público de Acueducto:** Llamado también servicio público domiciliario de agua potable.



Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano. El Sistema de Acueducto del municipio está constituido por la infraestructura necesaria para el abastecimiento de agua cruda y tratamiento de agua potable y por las redes matrices y secundarias para la distribución de la misma en todo el territorio.

**Servicio público de Alcantarillado:** Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. Compuesto por el Sistema de Alcantarillado Sanitario y pluvial de la ciudad, el primero está constituido por la infraestructura necesaria para la conducción de aguas residuales, incluyendo el sistema de tratamiento de aguas servidas de todo el territorio. El segundo está constituido por la infraestructura necesaria para el drenaje de aguas.

**Servicio de Alumbrado público:** Está integrado por las fuentes de generación de energía eléctrica, los sistemas de transmisión que la conducen a la ciudad, los sistemas de transformación y distribución de la misma, las redes asociadas que la transportan a los puntos de consumo y la infraestructura necesaria para cumplir con las condiciones técnicas de suministro de energía eléctrica para la iluminación de vías públicas, parques y demás espacios de libre circulación, en todo el territorio urbano y de expansión.

**Servicio público de Energía eléctrica:** Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición.

Está integrado por las fuentes de generación, los sistemas de transmisión que la conducen a la ciudad, los sistemas de transformación y distribución de la misma, las redes asociadas que la transportan hasta el usuario final y la infraestructura necesaria para cumplir con las condiciones técnicas de su suministro en todo el territorio urbano y de expansión.

**Servicio Público de Gas domiciliario:** Es el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición. Está conformado por las fuentes naturales que

proporcionan el gas, los gasoductos que lo transportan a la ciudad, las estaciones urbanas de recibo y las redes matrices y secundarias para la distribución del mismo en todo el territorio urbano y de expansión.

**Servicio Público de Telecomunicaciones:** Es el servicio de telecomunicaciones. Consiste en el conjunto de sistemas, redes y equipos que aseguran la comunicación y transmisión de señales (voz, imágenes, datos) con el fin de establecer una comunicación entre dos personas o dos equipos, localizados a distancia. Está integrado por la fuente de generación, los sistemas de distribución y redes asociadas que conducen la señal hasta el usuario final y la infraestructura necesaria para cumplir con las condiciones técnicas de su suministro en todo el territorio urbano y de expansión. Se incluyen en esta categoría el teléfono, Internet, Televisión por cable.

**Vía:** Espacio geográfico de uso público o privado, abierta al público, destinada al tránsito de vehículos, personas y animales.

**Vía Pavimentada:** Espacio geográfico de uso público o privado con cualquier tipo de cubrimiento diferente a tierra sobre su superficie, que facilite el tránsito o desplazamiento de vehículos. El cubrimiento puede ser: Asfalto, concreto, adoquín, empedrado, en madera.

**Vía sin Pavimentar:** Espacio geográfico de uso público o privado abierta sobre tierra sin ningún tipo de cubrimiento

**Sin vías:** Espacio geográfico de uso público o privado que carece de éstas.

**Vías peatonales:** Espacio geográfico de uso público o privado diseñado exclusivamente para el desplazamiento de las personas.

**Puntos de Investigación económica:** Aquellos predios que representan las zonas homogéneas físicas dentro del área urbana o rural del municipio seleccionados mediante método de muestreo establecido, que tienen como objetivo la determinación de valores

unitarios de terreno y/o construcciones, a los cuales se les realiza un avalúo comercial que es complementado con la investigación directa e indirecta de precios en el mercado inmobiliario.

**Tabla por tipo de Construcciones:** Documento que relaciona los valores unitarios por metro cuadrado asociados a los puntos de calificación de construcciones en la cual se agrupan tipos de éstas que presentan condiciones y características similares en cuanto a su valor, obtenido de la investigación del mercado inmobiliario. Esta se obtiene a través de la aplicación de un modelo de regresión.

**Tabla de Terrenos:** Documento que relaciona los valores unitarios (metro cuadrado o hectárea para terreno) resultantes de la investigación directa e indirecta obtenida del mercado inmobiliario para determinar cada una de las zonas homogéneas geoeconómicas.

**Construcciones anexos:** Aquellas construcciones no convencionales en su uso diferente a la habitacional, industrial, comercial y relacionado en la mayoría de los casos con la actividad agropecuaria.

Estas construcciones están conformadas por los elementos estructura, piso, muro y estado de conservación general y en algunos casos cubierta. Al calificar diferentes unidades suman puntajes muy similares, por esta razón es necesario tipificarlas, en virtud de las condiciones particulares de sus elementos.

La tipificación consiste en definir en 3 o 4 grupos diferentes con las posibles condiciones en que se puedan encontrar cada uno de sus usos, asignando a cada grupo un número identificador del tipo **(80-60-40-20)** que en ningún momento indica puntaje de calificación.

**Investigación directa:** Información recolectada a través de encuestas aplicadas, mediante la utilización de un formato definido por el IGAC a personas expertas del mercado inmobiliario de la zona que se realiza con el fin de complementar el avalúo comercial realizado a los puntos de investigación. Estas encuestas son apoyo al proceso valuatorio pero no son en sí los determinantes del avalúo.

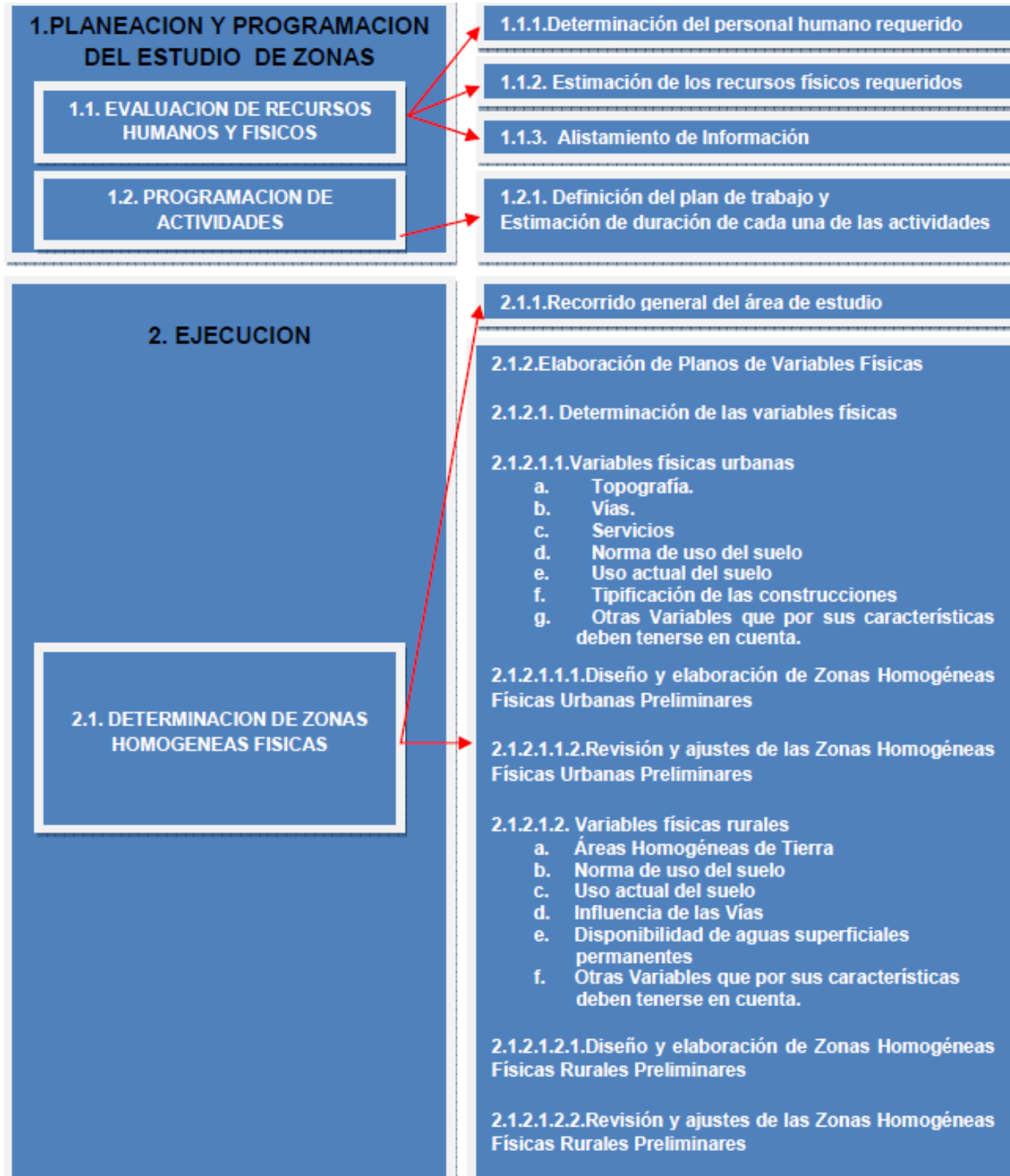
**Investigación indirecta:** Consecución de la información del mercado inmobiliario relacionada con ofertas, avalúos comerciales, compraventa de inmuebles, arrendamientos, transacciones inmobiliarias consultadas en entidades financieras, notarias, lonjas inmobiliarias y avalúos realizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y autoridades catastrales con el fin de complementar el avalúo comercial realizado a los puntos de investigación.

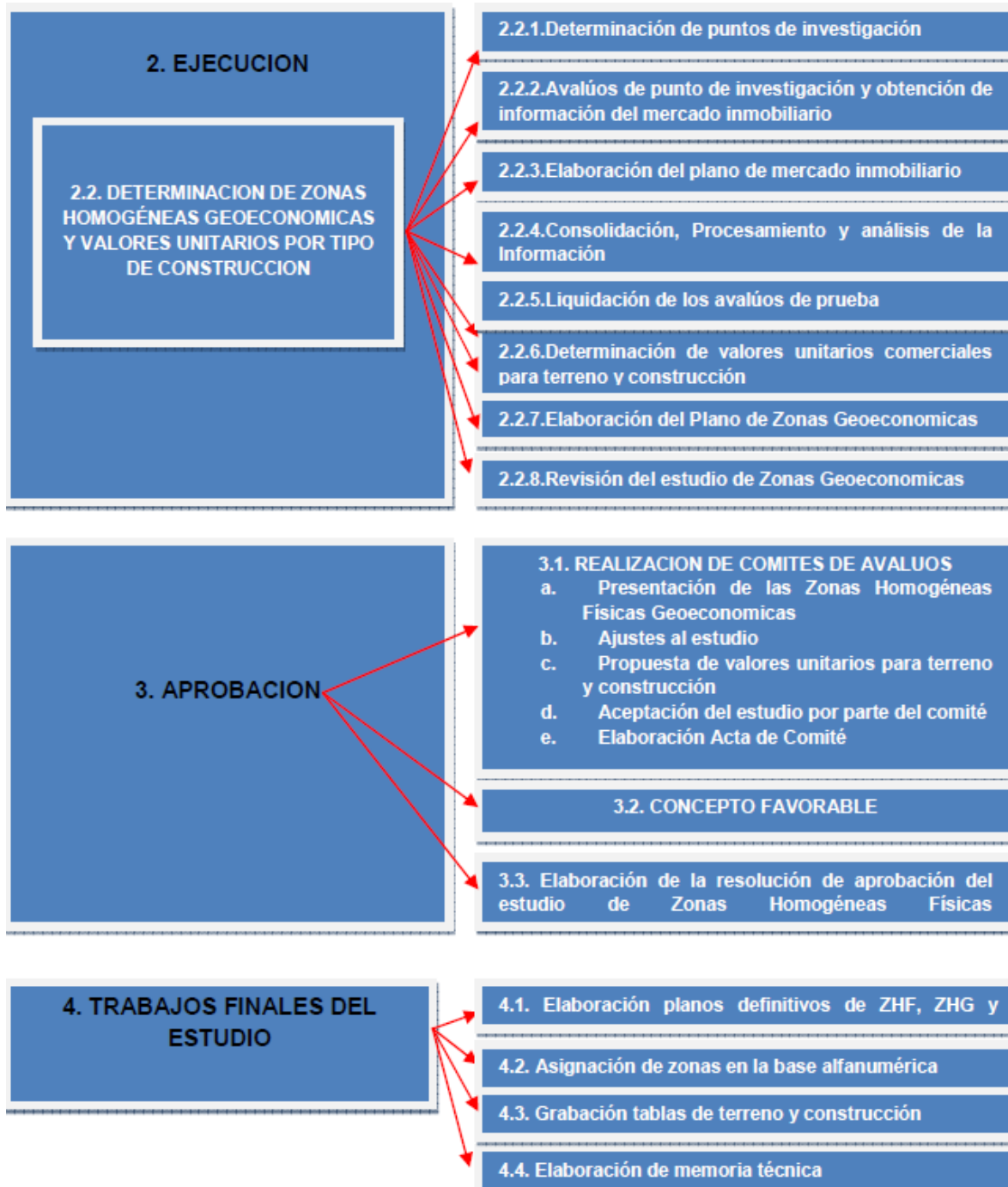
**Construcción Atípica:** es aquella construcción que ubicada dentro de un espacio geográfico con características físicas similares, su calificación y/o tipo se sale del rango establecido para las construcciones predominantes.

**Terreno atípico:** es aquel terreno ubicado dentro de un espacio geográfico que por sus características físicas difiere de los demás que conforman dicho espacio.

**Índice de Valoración Predial:** Es un indicador que permite calcular la variación porcentual promedio de los predios del país (con excepción de Bogotá).

**Porcentaje de negociación:** Es el rango de negociación de precio de oferta de una propiedad entre el comprador y el vendedor.





Fuente: IGAC

## C. Anexo C: Índice de valoración predial

Ciudad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Armenia	3,73	2,15	3,85	5,19	3,27	5,60	3,16	4,34
Barranquilla	3,93	6,86	3,38	1,70	5,68	3,39	5,69	3,05
Bucaramanga	3,98	5,21	2,23	2,04	3,59	9,62	7,18	4,39
Cali	3,90	5,13	8,09	5,11	7,49	5,26	7,14	5,92
Cartagena	0,00	2,23	4,76	9,05	6,06	6,03	5,95	6,81
Cúcuta	5,05	4,16	5,15	4,58	3,30	5,35	8,27	4,02
Florencia	0,11	3,03	3,18	1,84	1,62	5,41	4,61	4,47
Ibagué	7,34	4,69	2,34	3,51	3,99	4,42	4,77	2,54
Manizales	4,94	7,94	4,98	4,43	9,70	5,98	6,80	5,70
Medellín	4,19	4,32	2,89	4,45	3,27	8,40	6,95	5,07
Montería	6,12	4,20	2,66	2,16	2,88	5,33	5,93	4,40
Neiva	6,50	5,10	8,74	1,93	4,15	12,59	2,13	5,14
Pasto	6,67	5,09	4,26	4,20	4,11	7,44	5,78	7,02
Pereira	1,82	6,63	5,25	3,41	4,20	2,20	3,22	7,01
Popayán	5,60	5,90	5,88	4,70	7,53	8,51	5,80	4,82
Quibdó	2,34	6,92	3,43	2,71	6,37	7,17	5,03	4,55
Riohacha	4,75	10,79	8,71	4,61	4,84	4,25	6,73	6,20
Santa Marta	8,67	6,46	13,03	7,57	4,55	5,45	3,58	6,94
Sincelejo	3,93	6,43	5,61	3,18	9,15	2,95	2,86	2,29
Tunja	7,12	5,37	6,17	5,39	4,37	11,28	11,01	6,22
Valledupar	5,98	5,77	4,32	4,19	4,43	5,28	6,20	5,73
Villavicencio	4,18	7,94	4,09	2,39	5,81	4,09	4,81	7,15
<b>Total Nacional</b>	<b>4,42</b>	<b>5,21</b>	<b>5,04</b>	<b>4,20</b>	<b>4,87</b>	<b>6,37</b>	<b>6,01</b>	<b>5,10</b>

Fuente: DANE, IGAC

## **D. Anexo D: Base de datos Comuna 13 en medio magnético**



**E. Anexo E: Archivo magnético formato shape**