

LA GESTIÓN SOCIAL DE LAS PLUSVALÍAS URBANAS

CALI 2000 – 2014.

SAMIR ALEXANDER HENAO MAFLA

UNIVERSIDAD DEL VALLE

INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA

PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

SANTIAGO DE CALI

2017

LA GESTIÓN SOCIAL DE LAS PLUSVALÍAS URBANAS

CALI 2000 – 2014.

SAMIR ALEXANDER HENAO MAFLA

DIRECTOR: LUIS JAIME PEREA RAMOS

UNIVERSIDAD DEL VALLE

INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA

PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

SANTIAGO DE CALI

2017

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	5
Justificación.....	7
Caso.....	8
Objetivos.....	11
Estado del arte.....	12
Marco teórico.....	15
Gestión social de las plusvalías urbanas.....	18
Metodología.....	19
Capítulo 1:	
El suelo urbano: perpetrar movimientos o urdir arquetipos.....	21
1.1 Mercado de tierras urbanas.....	29
1.2 El estado como agente impositor.....	31
Capítulo 2:	
Participación en plusvalía en Santiago de Cali, 2000 – 2014:	
<i>Bravura o bravata</i>	52
COLOFÓN	91
Bibliografía	101
Notas	105
Anexo	107

LISTA DE ABREVIATURAS

ABREVIATURA	SIGNIFICADO
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
VIS	Viviana de Interés Social
P.	Página
Art.	Artículo
Vr	Valor

INTRODUCCIÓN

La ciudad es un espacio dinámico, en el cual fluyen y se configuran relaciones económicas, políticas y sociales, asimismo, es un centro de acumulación de capital fundado en la producción y el consumo masivo de mercancías, es un espacio organizado en torno al mercado, lo cual implica concentración de la población y del comercio, lo cual conlleva a una presión en torno de las áreas Metropolitanas, entonces, también es una gran centro de decisiones políticas (Zapata: 2017).

Por otra parte, es innegable que las administraciones locales visionan en la ciudad una sistemática forma de desarrollo amparado en la idea de bien común, no obstante, dicha visión queda sometida a los designios políticos y económicos que más allá de una idea de bienestar colectivo buscan unos réditos particulares.

La aglomeración de la población, de la producción y del consumo, en un “territorio relativamente pequeño”, multiplica la demanda por el suelo encareciéndolo. *“El capital inmobiliario-financiero, dominante hoy en la economía mundial, expande, casi sin límites las ciudades, adquiriendo terrenos baratos y construyendo viviendas para distintos sectores sociales en mega-conjuntos con sus productos emblemáticos: centros comerciales, torres de usos mixtos, conjuntos cerrados y segregados, apoderándose de los incrementos de rentas del suelo”* (Zapata: 2017).

Con base en el párrafo anterior el desarrollo de esta dinámica territorial solo es posible con la toma de decisiones políticas, que se concretan en acciones y actos administrativos, como los acuerdos de POT.

El aprovechamiento del suelo y del espacio aéreo urbano mediante acciones urbanísticas, generan beneficios a los propietarios de los bienes inmuebles del área de influencia. Mediante las acciones urbanísticas la administración pública promueve el desarrollo urbano, este concepto de desarrollo urbano es aplicado en la ley 388 de 1997, que modifico la ley 9 de 1989 que se refería a Reforma Urbana.

El desarrollo urbano, demanda recursos algunos de estos fueron resueltos en la ley 388 que determina instrumentos para financiar el desarrollo urbano (artículo 13 numeral 10) entre ellos la participación en la plusvalía, la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo entre otros. Anteriormente, la ley 9 de 1989 en el capítulo IX definía los instrumentos financieros para la reforma urbana y en el artículo 106 (derogado por el artículo 138 de la ley 388 de 1997) señalaba la plusvalía como una **contribución** de desarrollo municipal.

De conformidad con la Constitución, las entidades públicas tienen derecho a participar en el mayor valor que generan dichas acciones, es decir de la plusvalía.

La participación en plusvalía, está regulada por los decretos nacionales 1788 de 2004 artículo 6, 564 de 2006 artículo 108 y 4065 de 2008 artículo 9.

La plusvalía urbana es el mayor valor que puede tener un bien raíz por acción humana o del estado, en este caso, se refiere a la rentabilidad de la tierra por la acción urbanística del estado que incrementa su aprovechamiento y generan beneficio y por la ejecución de obras públicas que no hayan sido objeto de contribución de valorización. Si se cumple lo anterior el estado tiene derecho a participar de dichas plusvalías.

El plusvalor inmobiliario es el aumento del valor del terreno que se origina por alguna acción pública y respecto del cual le corresponde una parte al Estado, se puede decir que es una decisión política que corresponde a la función impositiva del Estado quien recauda mediante diferentes mecanismos siendo apenas uno de ellos la participación en plusvalía.

La plusvalía como instrumento de financiación del desarrollo urbano y el bienestar social, garantizar la redistribución y la colectividad que son parte fundamental de los Planes de Ordenamiento Territorial.

JUSTIFICACION.

La participación en plusvalía, es un instrumento de gestión del suelo, de regulación del mercado de la tierra y de financiación del desarrollo urbano, está regulada por unas normas constitucionales y legales, la Constitución Política de Colombia. En la Ley Fundamental la plusvalía está clasificada en el capítulo 3 “de los derechos colectivos y del ambiente, como deber del Estado entre otros velar por el interés común sobre el particular y en ese sentido se deriva su participación en la plusvalía que genere su acción urbanística en concordancia con el artículo 338 párrafo 2.

La consigna en el Artículo 82, como desarrollo (I).- del preámbulo que la Corte Constitucional en la sentencia C-477/05 explica el efecto vinculante como expresión de un acto de poder político del pueblo de Colombia que incorpora: la motivación política; los fines del ordenamiento jurídico; los principios y los valores que la Constitución aspira a realizar y (II).- del artículo 1 de los principios fundamentales, donde se define a Colombia como un estado social de derecho, donde prevalece el interés general sobre el particular, además en concordancia con el artículo 58 que señala que la propiedad es una función social que implica obligaciones por lo anterior, se puede colegir que los constituyentes consideraron políticamente justo y equitativo (preámbulo) que las entidades públicas participaran de los beneficios y aumentos en las rentas de la tierra, originados en la acción urbanística.

Este artículo fue reglamentado por la Ley 388 de 1997, capítulo IX, artículos 73 a 87, estableciendo la noción; los hechos generadores; el efecto de la plusvalía resultado de la expansión urbana, del cambio de uso y del mayor aprovechamiento del suelo, también reglamenta el área, el monto, el procedimiento de cálculo, la liquidación, la exigibilidad y cobro, y las formas de pago; fija la destinación de los recursos; de manera específica señala cuando procede frente a la ejecución de obras públicas. Finalmente la ley determina que los recursos de dicha participación tienen como destino la calidad urbanística del territorio municipal o distrital y en consecuencia faculta a los Concejos Municipales y distritales para que mediante acuerdos establezcan las normas para la aplicación en el respectivo territorio, se trata de un gravamen de carácter

municipal y distrital. Esta facultad se puede entender, en armonía con artículo 317 superior que dispuso que solamente los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, dejando solo abierta a otras entidades la contribución por valorización.

CASO

Desde el 2010 al 2014, el gobierno municipal de Cali, ha adoptado decisiones para “modernizar” la ciudad, que han transformado el uso, la ocupación y las actividades del suelo, haciéndolo más rentable, o incrementando su aprovechamiento o expandiendo el suelo urbano, y en aplicación de la ley ha apropiado el concepto de participación en la plusvalía en diferentes normas, que ordenan el territorio, acuerdo 069 del 2000 y actualmente el acuerdo 373 de 2014 (que modifica el 069), este último acuerdo en los artículos 519 al 524 señala los instrumentos de financiación destacándose los artículos 519 al 521 el tratamiento dado a la plusvalía, asimismo, de los Planes Municipales de Desarrollo que se vinculan al urbanismo mediante la función pública la cual debe velar por la prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad y la distribución equitativa de cargas y beneficios derivados del desarrollo urbano.

Lo anterior, es el despliegue del *deber ser*, consignado en la norma legal la cual determina las funciones de las administraciones públicas y propietarios al asegurar que el desarrollo urbanístico de la ciudad sea un reflejo al mismo tiempo de la inversión social.

Hay que tener en cuenta que el tema de la modernización de las ciudades es nacional ⁽¹⁾ y es tendencia mundial en cuanto a las formas como territorialmente se materializa la economía, mayores densidades, especialización económica y movilidad. El informe del desarrollo mundial del Banco Mundial 2009, titulado “*La nueva geografía económica*” destaca como dimensiones del crecimiento económico, densidad, distancia y división “Mayores densidades, como se observa en el crecimiento de las ciudades, distancias menores, a medida que los trabajadores y las empresas migran para aproximarse a la densidad, menos divisiones, a medida que los países reducen sus fronteras económicas y se

introducen en los mercados mundiales para aprovechar las ventajas de la escala y la especialización”.

El documento CONPES 3819, fundamenta y establece las bases para el modelo de modernización de las ciudades. La modernización sienta un precedente en cuanto a la forma por medio de la cual se aborda el tema de la valorización de la tierra, el mercado del suelo urbano y la redistribución de las plusvalías urbanas, temas que necesariamente tendrán que comenzar a ser parte del argot político, ya que las ciudades son el escenario propicio en el cual confluyen lo social, lo económico, lo cultural y lo político, todo ello como representación de las dinámicas sociales actuales, es por tal motivo que estos espacios necesariamente deben convertirse en objeto de estudio y su rol dentro de la concepción de Estado Social de Derecho.

El desarrollo urbanístico tiende a generar nuevas dinámicas en el campo económico de las ciudades ya que el suelo urbano representa un rédito importante para el mercado de tierras urbanas y su destinación obedece a planes de mejoramiento de infraestructura localizados, es decir, que las zonas de mayor proyección comercial, habitacional o de servicios verán incrementada su demanda por suelo urbano y su desarrollo, en ese sentido, obedecerá a una visión economicista en detrimento de los beneficios colectivos.

Para el caso concreto de Cali, desde el año 1997, cuando entro en vigencia la Ley 388 que, entre otros asuntos del ordenamiento territorial, regula el uso del suelo urbano y la participación en plusvalías, no se ha llevado un sistemático control de la plusvalía. Por concepto de participación en plusvalía, la administración municipal ha sido inconstante en tal tarea, teniendo en cuenta que la ley señala unos parámetros y delega a las administraciones locales su reglamentación. En Cali, a partir de la Ley 388 art. 74, 80, 81. Se han adoptado las siguientes normas: Acuerdo 069/2000 POT parágrafos artículos 505 y 506. Acuerdo 321 estatuto tributario municipal art 181. Acuerdo 357 de 2013 reglamenta plusvalía., el Artículo 520 del Acuerdo 0373 de 2014, reglamentó la participación en plusvalía. Y el Capítulo XIII del Decreto Extraordinario N° 411.0.20.0259 de 2015.

En base en las normas que regulan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, la administración municipal tiene el deber de implementar la participación en las plusvalías, pero no de cualquier manera, debe reglamentar como sería la aplicación de acuerdo al contexto y realidad municipal y debe obedecer a un proceso que se desarrolla en varias etapas, una de ellas es la reglamentación municipal, ya existe un decreto al respecto. No se ha implementado la aplicación y ejecución de las respectivas liquidaciones, en otras palabras.

La ciudad de Cali goza ahora de polos de desarrollo económico, habitacional, comercial y de servicios, no obstante, ese desarrollo debe dar fe de una redistribución y gestión por concepto de plusvalía urbana, es en esta relación, donde se presenta el *parte-aguas* que posibilita esta investigación. El crecimiento en infraestructura de Cali ha representado un botín para unos pocos que le han hecho caso omiso a la norma *in-situ*, no solo por desconocimiento, sino también por intereses particulares que mueven a las mismas instituciones y guían los proyectos urbanísticos.

En el caso concreto de la ciudad de Cali, en un abierto interés particular sobre el general, pese a la vigencia de la norma, no se ha avanzado efectivamente en la participación en la plusvalía urbana y mucho menos se ha materializado en un bienestar concreto para la ciudadanía a través de este concepto.

Siendo que las concepciones políticas que se aplican a los presupuestos del municipio tienen dificultades en la destinación de recursos para inversión pública, asimismo, el rol que han ejercido las instancias del poder local en la materia, deja mucho que desear, ya fuese por omisión o por beneplácito.

En el caso de Cali, si bien su proyección e implementación en infraestructura ha consolidado un desarrollo urbano importante, ha dejado al azar aspectos como la participación ciudadana en materia de plusvalía urbana, la gestión social de esos recursos y la participación en la plusvalía urbana como medio institucional de regulación del precio del suelo urbano evitando así la especulación del mercado de tierras.

¿Qué razones políticas han impedido su exigibilidad y cobro en la ciudad de Cali y la ciudadanía qué papel ha jugado?

Resulta paradójico notar en las pesquisas iniciales, la existencia de mecanismos legales en Colombia orientados hacia el control de los procesos y políticas públicas en materia urbana (Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997), así como de orientaciones expeditas en materia de bienestar social a razón del desarrollo urbano a nivel local (Estatutos tributarios municipales: Acuerdo 111 de 2003 y Acuerdo 0321 de 2011), todo ello de carácter intrínseco en el cumplimiento por parte de los entes territoriales en todo el país de la norma que rige desde la misma Constitución (Artículo 82), pasando por la Ley 1454 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, pese a ello, solo unos cuantos municipios hacen parte del grupo que lleva a cabalidad esta norma (ciudades como Mosquera en Cundinamarca y Duitama en Boyacá y municipios del eje cafetero).

La investigación desarrollará un campo analítico entorno a la visión de ciudad, su planeación y su gestión, pero sin perder de vista el factor social, que es en última instancia lo que se pretende evidenciar. Los estudios realizados por simple formalismo o pretensiones academicistas, la ciudad tiende a ser objeto de análisis vaciando su realidad social al azar, cuando las personas, los ciudadanos son sujetos políticos investidos por una serie de herramientas constitucionales, legales e institucionales, que le hacen participé directo del destino del territorio en el cual cohabitan.

En base a lo anterior podemos preguntarnos ¿Cómo se ha implementado la gestión social de las plusvalías urbanas a través de los elementos estructurales de desarrollo territorial como lo son los POT y PMD en la ciudad de Cali entre los años 2000 y 2014?

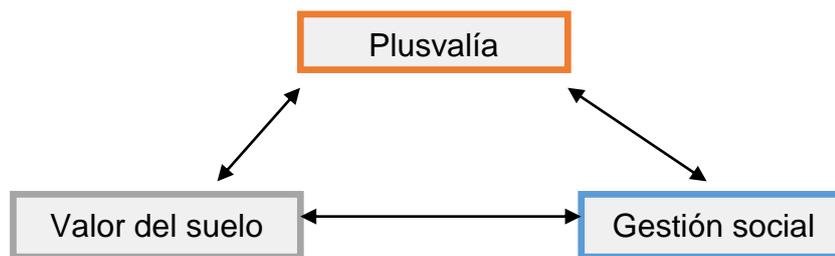
OBJETIVOS

Los objetivos que guían esta labor investigativa se centran en:

- Establecer de qué manera la gestión social se implementa a través de los instrumentos de recuperación de las plusvalías urbanas siguiendo lo establecido en los POT y Los Planes Municipales de Desarrollo entre 2000 y 2014 en la ciudad de Cali.

- Evidenciar cómo la plusvalía urbana se orienta a través de la gestión social como medio democratizador no sólo de la acción urbanística sino también del beneficio colectivo de dicha acción.
- Analizar las inconsistencias y limitaciones en la formulación de los hechos generadores de plusvalía urbana amparados en los POT y en los Planes Municipales de Desarrollo entre 2000 y 2014 en Cali y su relación con su gestión social.

Lo propuesto aquí, se centrará en el desarrollo de conceptos básicos que servirán de apoyo metodológico y teórico, en ese sentido, el concepto de plusvalía será fundamental y constantemente abordado, así, su relación con otros conceptos claves como *gestión social* y *valor del suelo*, formaran la triada que se propone como desarrollo teórico-investigativo.



ESTADO DEL ARTE

La temática de ciudad ha sido abordada desde una multidisciplinariedad, jurídica, urbanística, política, sociológica, etc., generándose un marco teórico de referencia diverso que da cuenta de la realidad conflictual del tema de investigación.

En consecuencia, la investigación tomara trabajos del *Derecho Urbano (7.ed)*, asimismo, el trabajo realizado por la Universidad San Buenaventura titulado *problemas contemporáneos del derecho* (2010) cuya compiladora es Diana marcela Bastamente y en el cual se agrupan diversas investigaciones que van desde aspectos eminentemente jurídicos hasta lo urbano en ese sentido, en esta publicación *Alex Garcés y Hoover Salazar* tocan el tema de la participación en

plusvalía , su marco constitucional y la relación de esta con la ciudad de Cali, investigación fundamental que contextualiza la norma, el accionar político y el alcance de dicha norma.

Por otra parte, desde el análisis de las finanzas públicas, *María Mercedes Maldonado* edita el libro *Reforma urbana y Desarrollo territorial (2003)*, el cual aborda de manera amplia como la ley 388 del 97 ha tenido un impacto en las finanzas municipales a través de la participación en plusvalía y como esta herramienta es fundamental para la visión de equidad dentro del desarrollo urbano de las ciudades, en el contexto bogotano, la investigación arroja luces acerca del alcance y enfoque no solo jurídico sino político-social de esta iniciativa.

Más orientado hacia la concepción de uso del suelo y la protección del mismo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi llevo a cabo una investigación en torno al suelo y su relación con el ordenamiento territorial, este estudio denominado: *Gestión Del Suelo Urbano en el marco del ordenamiento territorial (2003)* , en él se presenta un panorama general de las actuaciones entorno al territorio que determinado por su uso, adquieren una figura jurídica particular dentro del desarrollo urbano de las ciudades, también aborda el tema de la plusvalía.

Es innegable la relación establecida con la gestión pública inherente al desarrollo temático de la investigación por tal motivo, un autor valioso en este campo será *David Arellano Gault* que en su trabajo *Gestión Estratégica Para El Sector Publico (2004)* elabora una serie de posturas que concretan la acción publico administrativa sobre la base de un proceso de diagnóstico, evaluación e implementación de necesidades específicas y por las cuales el sustento político y social de dichas necesidades deben ser prioritarias como acción gubernamental.

De igual forma, la investigación desarrollada por *Augusto Trujillo Muños* que se centra en el alcance de la descentralización política y el carácter fundamentalmente política de la organización del territorio como manifestación de la relación entre democracia y territorio, en su texto *Democracia y Territorio (2007)*, el derecho, la política y el territorio se conjugan en una relación que

democratiza la visión del ámbito territorial y lo ubica en un plano más crítico frente a las normas que dirigen su desarrollo.

A estas obras se suman la de Antonio Zarate que en su investigación *El mosaico urbano (1992)* entiende como estructura urbana a la especialización del suelo de la ciudad en zonas diferenciadas por sus características demográficas y sociales, y por las actividades predominantes en ellas, siendo este acercamiento conceptual fundamental para la presente investigación. Otra obra fundamental es la de Samuel Jaramillo *Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías (2005)* y *Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano (2009)*.

Pese a la periodicidad de la investigación, se hace necesario para comprender el marco contextual de la investigación abordar autores clásicos que trabajan el tema de ciudad y participación, en ese sentido, *Jordi Borja y Manuel Castell*, constituyen uno de esos clásicos fundamentales con su trabajo *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la informática (1999)*, específicamente los temas desarrollados en torno a la ciudad, que de manera articulada con las realidades presentes se convierte en un tema que los autores ubican como prioridad en el abanico de la gestión pública, su visión, planificación y ejecución hacen parte de un compendio de variables inherentes al desarrollo urbano, la crítica que realizan estos autores a los estudios urbano es la no concepción precisamente de esas variables, que hoy como en ese entonces están presentes y que aún en muchos escenarios académicos y políticos se propende por desarticular o desmitificar.

Un trabajo fundamental para esta investigación lo constituye el realizado por *Paula Santoro (Org.) Gestión social de la valorización de la tierra (2004)*, llevado a cabo en Brasil, y cuyo contexto es el cambio de paradigma en la visión, pero también en la relación política – economía – ciudad para el desarrollo de mecanismos más incluyentes que a nivel ciudadano empoderen al conjunto de la sociedad del devenir de las ciudades, con el establecimiento del estatuto de la ciudad (mecanismos similar al derecho de la ciudad, pero en Brasil este mecanismo es un compendio establecido solo para el desarrollo y sostenibilidad de las ciudades, además tiene un carácter constitucional) y la proyección de las

plusvalía urbana como una gestión social, esta investigación abre el panorama para que en contextos como el colombiano se inicie un análisis más riguroso de la relación política – economía – ciudad

A nivel normativo, la *Constitución Política de Colombia* y en específico su artículo 82 y la *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (2011)* y la *Ley 388 de 1997*, permiten amparar la investigación en la reglamentación existente y es desde esa perspectiva que el debate se abrirá, ya que estos mecanismos teóricamente son los vehículos en los cuales las normas locales se deben mover y ajustar por lo tanto la consonancia entre estas y las establecidas por los entes territoriales deben compaginar.

En cuanto al uso y valorización del suelo, tenemos la investigación de José V. Ferrando Correl llamado valorización de inmuebles de naturaleza urbana (2008), el cual se basa en la necesidad de comprender el valor de los bienes inmuebles y cómo actúan estos en la lógica de mercado, asimismo, ofrece un marco teórico fundamental en el estudio del valor de la tierra.

Este *fenómeno urbano* está estrictamente vinculado a los efectos del mercado de la tierra urbana, ya que ésta representa un costo y un ingreso para la economía que tiene importantes influencias sobre las políticas municipales. En esta medida, la implementación de la gestión social de la plusvalía urbana está concebida como un instrumento para regular el uso del suelo, controlar su precio, generar recursos ocasionales al servicio de la colectividad y fomentar la democratización del desarrollo urbano.

MARCO TEORICO

La plusvalía, según el diccionario de uso del español de María Moliner, es una expresión con que se designa el aumento de valor de una propiedad, por ejemplo, de unos terrenos al lado de los cuales se abre una carretera. El diccionario de la Real Academia Española (RAE) se refiere a la plusvalía como el acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella. El concepto, también conocido con el nombre de plusvalor, fue desarrollado por el alemán Karl Marx (1818–1883).

Además de concebirse teóricamente como un mecanismo de regulación del mercado que se articula a los instrumentos de gestión del suelo para recuperar hacia y como un derecho de la colectividad por los incrementos de los precios de la tierra derivados de la acción del Estado, presenta características propias de tributos de carácter dinámicos y progresivos, pues su ocurrencia y generación está ligada a hechos y decisiones urbanísticas que no tienen una temporalidad rígida, sino que están ligadas a la dinámica económica y urbana, a las relaciones de poder y negociación de los agentes del mercado y al horizonte de planeación del desarrollo del territorio.

Por otra parte, los fundamentos teóricos relacionados con la función social que deben cumplir los instrumentos de captura de plusvalía urbana en materia de regulación de mercado y fundamentalmente en la redistribución de riqueza, han sido fuertemente rebatidos por académicos quienes argumentan que, en la práctica, dichos instrumentos no están realmente destinados para la redistribución debido a las deficiencias técnicas y legales para poder hacer avalúos adecuados de los valores del suelo, perdiendo así su vínculo con el principio distributivo inherente en su estructuración, asimismo, termina convirtiéndose en un simple tecnicismo que no logra comprender la ciudadanía, pero que le disuade para que la misma pague unos costos los cuales creen que emana de la acción pública como benéficos.

En Colombia, cuando se transmite a la propiedad inmueble derechos reales sobre el mismo, por actos y actuaciones administrativas públicas, se debe abonar una participación de dicho incremento al estado, en la ley 9 de 1989 de denominaba contribución y en la Constitución y en la ley 388 se denomina participación.

El Artículo 106 ley 9 de 1989 decía: “Establéese la **contribución** de Desarrollo Municipal a cargo de los propietarios o poseedores de aquellos predios o inmuebles urbanos o sub-urbanos, cuyo terreno adquiera una **plusvalía** como consecuencia del esfuerzo social o estatal. Dicha contribución tiene carácter nacional, pero se cede en favor del municipio en el cual esté ubicada la totalidad o la mayor parte del inmueble”.

Es de resaltar que la norma en comento presentaba unas exoneraciones en el Parágrafo del artículo 106: *“Están exentos del pago de la contribución los propietarios o poseedores de vivienda de interés social, los de predios urbanos con área de lote mínimo, que para el efecto se entiende de trescientos metros cuadrados, y los que rehabiliten inmuebles existentes para aumentar la densidad habitacional en proyectos de renovación o remodelación urbanas y reajuste o reintegro de tierras de los que trata la presente Ley. Los municipios podrán variar, según las condiciones locales, el límite del área de lote mínimo”*.

Esta contribución se consideraba en la ley 9 de 1989 como un instrumento de financiación del desarrollo urbano sobre todo en los siguientes aspectos:

1. Proyectos de construcción, mejoramiento y sustitución de viviendas de interés social;
2. Proyectos de construcción; dotación y mejoramiento de servicios públicos domiciliarios, concediendo especial importancia a los programas de acueducto y alcantarillado;
3. Financiación de tierras usando los procedimientos: de adquisición voluntaria y expropiación.

En la exposición de motivos de la ley 388 en el aparte sobre la génesis de la ley de reforma urbana, consigna: *“c). Plusvalía Urbana: Algunas personas inescrupulosas disfrutaban ilícitamente del arduo esfuerzo de sus conciudadanos y, sin aportar labor ni inversión, se apropian del quehacer ajeno haciendo que sus inmuebles se valoricen indebidamente por el simple paso del tiempo, conducta a todas luces punible. El crecimiento y desarrollo de la ciudad, la ampliación de sus espacios y servicios, el uso de sus suelos y la permisividad de las reglas urbanísticas, generan un mayor valor que es irregularmente apoderado por algunos particulares avivatos "como cuando se trata de los denominados lotes de engorde o del negocio que a costa de la necesidad de vivienda realizan urbanizadores inescrupulosos, verdaderos delincuentes urbanos, los urbanizadores piratas", estos fenómenos establecieron un equitativo reparto entre los ciudadanos de la referida plusvalía”*.

Sobre el concepto de la ley 388 que la define como participación en su artículo 1, numeral 4 reza: *“promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”*.

GESTION SOCIAL DE LAS PLUSVALIAS URBANAS

Los temas que giran en torno a lo urbano, su visión, sus coyunturas y su mejoramiento no son asuntos propios de urbanistas y arquitectos, la ciudad es un escenario que se presta para realizar un análisis más riguroso de lo que deviene en su desarrollo y las políticas que se encaminan a su intervención para un mejor bienestar de los ciudadanos. En esa medida, la propuesta que se presenta gira en torno a *La Gestión Social de las plusvalías urbanas* entendida esta como la regulación que el poder público debe hacer en la recuperación para la colectividad de parte de la plusvalía urbana promovida por las acciones públicas o privadas (obras públicas, alteraciones de la norma urbanística, cambio en el uso y clasificación del suelo) evitando de esta manera beneficios particulares amparados en la norma.

En un estudio realizado para el caso Brasileño, Paula Santoro y Renato Cymbalista comprenden que la gestión social de las acciones y decisiones urbanas deben pasar por la participación y el control social de esos instrumentos, no se restringe solo a la recuperación del plusvalor de la acción urbanística, sino a su redistribución y justicia social. (Santoro y Cymbalista: 2004)

Asimismo, se comprende que la propiedad urbana cumple su función social cuando entiende las exigencias fundamentales del ordenamiento que las ciudades expresan en sus planos directores (POT) asegurando la atención de las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, justicia social y el desarrollo de actividades económica.

En el contexto colombiano, tenemos en la Ley 9 de 1989 y posteriormente la Ley 388 de 1997, mecanismos que permiten no sólo mayores aperturas en la intervención estructural urbana sino también elementos de control en cuanto al

uso del suelo, en ese sentido, se trata de hacer frente a la especulación del mercado urbano y permitir en cierta medida que este beneficio urbano se traduzca en inversión social como factor determinante del Estado Social de Derecho.

Pese a lo anterior, la norma y la praxis pareciesen tomar caminos distintos ya que por una parte la ley crea mecanismos de control y especifica con claridad el direccionamiento del desarrollo urbanístico, no obstante, lo que el tiempo ha dejado entrever es que pese al avance de las ciudades en materia de infraestructura no se ve reflejado lo mismo en materia de redistribución y bienestar social.

Lo que la gestión social de las plusvalías urbanas presupone es que los incrementos del valor de una propiedad urbana derivada de la acción del poder público, deben retornar a la comunidad como un todo y no como beneficio exclusivo de los propietarios.

METODOLOGIA

Por lo anterior, es preciso cambiar la mirada metodológica acerca de los estudios urbanos, esto quiere decir que se debe dejar atrás la idea de mejoramiento urbanístico como el único instrumento existente para la plusvalía, se debe por ende, ampliar el concepto de recuperación de la plusvalía urbana incorporando la idea de gestión social, en otras palabras, el enfoque debe ser visto no solo como la relación entre el propietario y el poder público, sino como un proceso que implica a toda la sociedad instaurando un proceso democrático de participación y beneficio colectivo

De esta forma el trabajo aquí presentado se estructura metodológicamente en los siguientes pasos:

1. La presentación de un marco teórico que dé cuenta no solo de la plusvalía urbana, sino del impacto que este debe generar en el bienestar colectivo como principio dentro de un Estado Social de Derecho.

2. La revisión rigurosa de los planes municipales de desarrollo y los POT de Cali entre 2000 y 2014⁽²⁾ enfocado en la recuperación de la plusvalía urbana y su destinación concreta como política de bienestar social.
3. Contrastar la puesta en marcha de la gestión social de las plusvalías urbanas en la ciudad de Cali y lo establecido a nivel nacional en la normatividad legal del derecho a la ciudad, la constitución política y la Ley orgánica de planificación territorial.
4. Revisión bibliográfica de cinco ejes teóricos fundamentales: participación en plusvalía, planificación territorial, derecho a la ciudad, valor del suelo y gestión social de la valorización de la tierra

Este estudio será de corte descriptivo ya que la investigación se enfocará en describir lo que está establecido como obligación para las entidades territoriales a nivel de desarrollo urbano y como el producto de ello - las plusvalías urbanas- son redistribuidas como principio del Estado Social de Derecho, más allá de eso, lo que se pretende es buscar a través de la gestión social como unidad de análisis una forma más integral de articular la norma y su accionar como pilares del bienestar colectivo emanado del urbanismo. Con ello no sólo nos referiremos a la infraestructura, sino también al impacto que sobre la sociedad debe caer como fruto de ese desarrollo.

En relación con el interrogante, este trabajo investiga el alcance de las iniciativas políticas en materia de urbanismo como mecanismo de recuperación de *más-valía* (plusvalías) del suelo, partiendo de un estudio de los POT del 2000 y 2014 y los Planes de Desarrollo Municipal del 2000 hasta el 2014 como las herramientas principales de visión del territorio y por ende, donde debe estar consignado las formas en que las plusvalías urbanas actúen.

CAPITULO 1

EL SUELO URBANO: PERPETRAR MOVIMIENTOS O URDIR ARQUETIPOS.

“... Siempre he afirmado que los lugares son más fuertes que las personas, el escenario más que el acontecimiento. Esa posibilidad de permanencia es lo único que hace al paisaje o a las cosas construidas superiores a las personas.”

Aldo Rossi

La ciudad se ha convertido en los últimos años en objeto de estudio, viendo en su desarrollo un campo de análisis que trasciende lo meramente estructural y físico, llevando dicho análisis a las realidades sociales, económicas y políticas, todas ellas configuradas en este espacio como reflejo de un sistema de redes interconectadas entre sí que determinan no sólo el rumbo de una ciudad específica, sino el de todos aquellos agentes sociales que en ella habitan.

Por tal motivo, la ciudad debe ser vista como un conglomerado más allá de edificios, calles y vías, vehículos, semáforos o andenes, las ciudades también viven, sienten y se mueven. La cuestión pasa principalmente en el cómo nos relacionamos con la aparente quietud que emana la ciudad, una quietud engañosa y llena de variantes que si no son tomadas en cuenta y analizadas, pueden generar una deficiente y equívoca distribución de sus riquezas al tiempo que puede ser convertida en un proyecto eminentemente económico y político, dejando al margen su proyección social y colectiva. Se trata de un contrapunteo entre el *ser* y el *deber ser*.

La misma naturaleza de las dinámicas que se desarrollan en la ciudad posibilitan que ciertas acciones en su mayoría determinadas bajo el lente de lo económico, produzcan un excedente de recursos, esta característica se vislumbra principalmente en los vaivenes de los precios del suelo urbano, este excedente se denomina plusvalía. El diccionario de la Real Academia Española

(RAE) se refiere a la plusvalía como el aumento del valor de un objeto o cosa por motivos extrínsecos a ellos, el concepto, también conocido como plusvalor, fue desarrollado por el alemán Karl Marx, no obstante, el concepto de plusvalía visto desde el lente teórico clásico no será objeto de análisis ya que nos centraremos en la plusvalía como manifestación del desarrollo urbano, en ese sentido, el concepto de plusvalía nos acerca más a la comprensión de la variación del valor de la tierra en las ciudades por actos administrativos públicos.

En tal caso, es menester de esta investigación desarrollar las líneas sobre la clasificación del suelo siguiendo lo Establecido en la ley 388 de 1997 la cual determina que el suelo para los POT (Planes de Ordenamiento Territorial) se clasifica en Urbano, rural y de expansión urbana, al interior de estas podrán establecerse de igual manera, las categorías de suburbano y de protección comprendiendo el espacio de los entes territoriales municipios y distritales, ello como referencia al Artículo 82 inciso 2 de la Constitución Política de Colombia el cual establece lo siguiente: *“Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”*. Se debe aclarar que dicha plusvalía acoge a dos de estas clasificaciones: el suelo urbano y de expansión.

Igualmente otros instrumentos de financiación del desarrollo urbano como títulos, valor, bonos y pagares, tienen un fundamento diferente a la plusvalía así apunten a la misma finalidad.

A nivel de ciudad, la plusvalía tiene un marco referencial particular y ya que no está determinado solamente por el incremento del valor de un objeto ya que la Constitución Política de Colombia define como un derecho de las entidades públicas territoriales como consecuencia del mayor valor que genere su acción urbanística, asimismo, establece que dichas plusvalías deben gozar de una participación social tanto en la producción de las mismas como de su distribución, esta conducta se denomina: *Participación en Plusvalía* (3).

Sin embargo, antes de adentrarnos en la temática propiamente dicha de la participación en plusvalía, hay un concepto que resulta ser fundamental para comprender la dinámica del mercado de la tierra y su importancia: *el valor*, pero se trata de identificar el concepto de valor en relación al suelo urbano y desde

esa perspectiva, su significado particular, no obstante, es fundamental abordar las nociones básicas a cerca de dicho concepto.

A manera de ejemplo, esta postura teórica la representan las ideas del agua y los diamantes: *el agua tiene un gran valor de uso, para la supervivencia, para los servicios básicos y las actividades diarias, en contraste con su bajo valor de cambio, el valor de una botella de agua, en contra partida, los diamantes poseen escaso valor de uso ya que muy pocas personas pueden lucir un diamante, al contrario de su gran valor de cambio, el alto costo que representa adquirir un diamante.*

La anterior referencia lo que permite apreciar es la estrecha relación entre utilidad y valor, ahora, estas nociones nos acercan a la concepción del suelo urbano y su importancia al interior de una dinámica de mercado, ya que si bien el suelo urbano hace parte de lo establecido como bien común y cualquier impacto sobre él debe ser reflejado en el bienestar colectivo, su utilidad está precedida por un desarrollo particular amparado en la maximización del valor del suelo a través de ciertas actividades o construcciones que exacerban su valor real y cuyo excedente se mimetiza en manos particulares.

Teniendo en cuenta lo anterior, Smolka y Amborski (2003) entienden por recuperación de plusvalías el proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra, atribuible al *esfuerzo comunitario*, es recuperado por el sector público ya sea a través de su conversión en ingreso fiscal mediante impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad. Esta primera aproximación al concepto de participación en plusvalía deja en claro un aspecto fundamental, este concepto está directamente ligado a la noción de beneficio colectivo y es precisamente esta noción la que debe caracterizar su diseño en la amplia gama de leyes e instrumentos relacionados con el uso del suelo y las actividades fiscales propias de los gobiernos locales en la materia.

Son estos gobiernos locales los encargados de velar por que este recaudo se lleve a cabo, la variante fundamental en este proceso es que, pese a que

históricamente la plusvalía urbana ha estado presente en los contextos jurídicos de las entidades territoriales como manifestación de su autonomía administrativa, son las características de estas las que determinan la forma más adecuada y eficiente de recaudar este incremento, es por ello, que aunque se establezca un marco teórico de referencia para comprender el funcionamiento de la plusvalía urbana, es innegable que también se debe tener en cuenta la actuación del contexto de cada ente territorial en la materia, sin embargo se pueden establecer ciertas características generales en este proceso.

Es así como las políticas de recuperación de plusvalías se dividen en tres categorías generales según Smolka y Amborski (2003) dos de naturaleza fiscal (impuestos y contribuciones) y una regulatoria. Para la recuperación de plusvalías por parte del sector público, las herramientas fiscales requieren alguna forma de impuesto o contribución a ser pagada por el propietario de la tierra, por su parte, los instrumentos regulatorios llevan a alguna forma de *beneficio público*, también pagado por el propietario con cargo al incremento en el valor del suelo.

Es menester tener en cuenta que en Colombia propiamente hablando, la plusvalía no se toma como un impuesto. Sobre la tierra recae un impuesto por excelencia, el Impuesto Predial, este se entiende como un tributo de carácter municipal que autoriza a los municipios cobrarlo por los predios existentes dentro su jurisdicción. Su base gravable es el avalúo catastral la tarifa fijada por el Concejo Municipal para cada vigencia fiscal.

Al respecto, Smolka y Amborski caracterizan estos instrumentos regulatorios:

El uso de mecanismos regulatorios incluye una extensa gama de herramientas mediante las cuales los incrementos en el valor de la tierra, provenientes de cambios en las regulaciones urbanas, pueden ser recuperados por el sector público a través de alguna forma de contribución “en especie” por parte del propietario beneficiado. Esta contribución puede ser solicitada a un desarrollador inmobiliario o al constructor de

estructuras en el terreno, o puede llevar al sector público a compartir el total o parte de los incrementos en el valor del suelo.

Las formas negociadas de recuperación de plusvalía a través de regulaciones ocurren cuando, por ejemplo, los desarrolladores inmobiliarios acceden a dar o devolver a la comunidad algunas de las ganancias extraordinarias obtenidas por los cambios (relajo o flexibilización) en las reglas sobre uso del suelo, obteniendo permisos de desarrollo especiales o derechos de desarrollo adicionales. Este acuerdo se basa en que presumiblemente los cambios aumentan el valor de la propiedad, ya sea aumentando el valor del producto potencial de la tierra o acercando el momento de su desarrollo, y por ende el momento de la obtención de la ganancia. (2003: 59 – 61)

Asimismo, es necesario tener presente que el concepto de valor también posee unas características específicas bajo la lógica del *interés*, en otras palabras, un bien tiene distintos valores que dependen de su finalidad, un objeto por si solo carece de valor alguno, este es asignado por el reposito para el cual es destinado, ello siguiendo la línea de pensamiento de Marx y Smith. José Vicente Ferrando Corell simplifica la definición de los diversos valores según su finalidad urbana. (2011: 18)

Valor de uso: puede ser definido como el de la utilidad que le reporta a su poseedor, por la cantidad o calidad de las necesidades que satisface.

Valor de cambio: es el establecido por el comprador, porque es el que entiende que posee el bien y por el que está dispuesto a resolver la enajenación, toda vez que estima que le va a reportar la satisfacción buscada y de otra parte, el establecido por el vendedor por acuerdo con el comprador, por entender que le satisface la transmisión del bien a cambio de un precio cierto.

Valor de renta: aquel que se determina partiendo del conocimiento de la renta neta (es decir de la única renta) que produce o es capaz de producir el bien inmueble.

Valor de inversión: depende de una diversidad de factores, de entre los que destacamos los propios determinados por la situación de libre mercado, los que se refieren a la oportunidad o conveniencia de la empresa o persona inversora y los que sustentan la materialidad del bien inmueble. No es más que el que dispone del bien por la capacidad de producir beneficio según las expectativas previstas y en el desarrollo de la acción inversora.

Valor catastral: este valor está determinado objetivamente para cada bien inmueble a partir de los datos obrantes, destacándose aquellos que tratan de recoger las circunstancias y valores del mercado, la localización del inmueble, el precio de contratación, gastos fiscales y de promoción.

Valor urbanístico: este valor de referencia es meramente informativo a efectos de los Impuestos sobre sucesiones, donaciones, sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Nos detenemos en el concepto de valor porque nos parece fundamental tener la claridad de su significado y más aún, teniendo en cuenta que el suelo urbano reviste de una importancia relevante en la proyección de las políticas urbanas así como también de su impacto en el resto de la sociedad, la variabilidad del uso y del valor del suelo urbano determina en gran medida su proyección, por lo tanto, sus beneficios, no obstante esta precisión, dichos beneficios deben evitar ser acumulativos y regresivos lo cual está estipulado en la Ley Urbana Colombiana (Ley 388 de 1997). Sin embargo, y pese al marco referencial anterior, el suelo urbano sigue siendo sometido a la especulación del mercado inmueble y sumado a ello, sus beneficios directa o indirectamente continúan siendo inicuos.

En primera instancia hay que dejar en claro que el suelo no es un recurso infinito, y más si tenemos en cuenta las dinámicas de crecimiento urbano en las últimas décadas como lo ha señalado Mike Davis (2013), es por ello que este recurso se atesora en la planeación de las ciudades, no solo aquellos que están pendientes de cualquier uso, sino de los que ya tienen un uso determinado pero

en el afán de maximizar su utilidad, la razón de uso de este suelo varia, pero no en consonancia con las dinámicas sociales sino más bien, obedeciendo las leyes del mercado.

El mismo suelo urbano es objeto de una constante especulación ya que el aumento de la demanda aumenta los precios en toda la ciudad, pero este aumento en la demanda no obedece a una razón social, es decir, la necesidad de la población de una determinada sociedad de adquirir predios habitacionales lo que conlleva a los agentes inmobiliarios a dotar de especificidades a ciertos espacio para suplir dicha necesidad, lo que tenemos, por el contrario, es que esta dinámica no centra su visión en una problemática habitacional, sino en un negocio destinado a la captación de los agentes con mayor poder adquisitivo en detrimento de la calidad de vida de la mayoría de los pobladores de las ciudades, esto se presenta por medio de la captura del excedente en dicho proceso y su negativa a la idea de redistribución.

En contraprestación a lo anterior, las personas con menos recursos se ven abocadas a habitar las zonas urbanas más alejadas de las principales actividades urbanas, ya que no revisten potencial económico alguno para los agentes especuladores, en otras palabras, las personas con una mayor poder adquisitivo tendrán la opción de habitar en terrenos de expansión comercial, industrial o turístico, las personas que carecen de esta característica, se verán destinados a habitar las periferias de la ciudad, mientras uno disfrutan de los beneficios en la práctica, otros lo hacen desde el papel.

Imagen 1



Localización casas urbanización Llano verde. Cali-Colombia. Fuente:
<http://www.findeter.gov.co/ciudades/documentos.php?id=200730>

Imagen 2

Urbanización Llano Verde. Cali-Colombia.
Fuente:<http://www.findeter.gov.co/ciudades/documentos.php?id=200730>

1.1 MERCADO DE TIERRAS URBANAS

Para comprender el funcionamiento de la plusvalía urbana, es necesario reconocer la forma en la que actúa el mercado del suelo urbano. En ese sentido, Samuel Jaramillo González (2009) distingue tres tipos de cambio en los precios del suelo urbano:

Movimientos estructurales generales: se denomina así, porque afecta al conjunto de los terrenos de una ciudad y responden a aspectos estructurales de la operación, tanto de la economía capitalista como del mismo mercado de tierras. Y con esto nos referimos fundamentalmente a una tendencia secular al crecimiento que en largo plazo parecen tener los precios del suelo en la mayoría de las ciudades capitalistas. (p: 186)

Movimientos coyunturales generales: los precios de la tierra tienen además otros movimientos que abarcan al conjunto de los lotes de una ciudad y que son oscilantes. Pues bien, lo peculiar de la tierra en general y de la tierra urbana en particular, es que en la medida en que ella no es el resultado de un proceso productivo, esta interacción entre cantidades ofrecidas y precios o no tiene lugar o su relevancia es mucho menor. Los sobresaltos que se ven en los precios del suelo parecen ser entonces inducidos por las oscilaciones de otros mercados con los cuales se conecta el mercado de tierras urbanas, por ejemplo: el mercado financiero. (p: 192)

Movimientos estructurales particulares: existe un tercer tipo de movimientos de los precios de los terrenos urbanos que son muy peculiares de este mercado y que a pesar de tener una gran importancia, no siempre aparecen evidentes en las reflexiones: se trata de cambios relativamente repentinos que experimentan los precios de determinados terrenos, y que a pesar de una apariencia inicial, no son resultado de fenómenos coyunturales, sino del despliegue normal y continuo de la estructura urbana. (p. 195)

Por lo anterior, se pretende incorporar en el análisis el tema de la *gestión social* de ese plusvalor que adquiere el suelo urbano, entendiendo que esta temática es más amplia que la somera idea de *recuperar* o *captar*, es necesario tener presente que la idea de gestión social de ese plusvalor envuelve no solamente al poder público, a propietarios o beneficiarios, sino a la sociedad como un todo, como actores activos de dicha gestión.

Como se ha podido percibir, el suelo urbano no carece de valor alguno, por el contrario, este valor es el reflejo de una relación que David Harvey señaló:

El capitalismo descansa, como nos explicaba Marx, sobre la búsqueda perpetua de plusvalor (beneficio), cuyo logro exige a los capitalistas producir un excedente, lo que significa que el capitalismo produce continuamente el excedente requerido por la urbanización. Pero también se cumple la relación inversa: el capitalismo necesita la urbanización para absorber el sobreproducto que genera continuamente. De ahí surge una conexión íntima entre el desarrollo del capitalismo y el proceso de urbanización. No puede sorprendernos, por tanto, que la curva logística del crecimiento con el tiempo del producto capitalista sea prácticamente idéntica a la de la urbanización de la población.
(2013: 22)

La apropiación privada de la plusvalía es señalada de forma recurrente como una de las cuestiones centrales en las investigaciones vinculadas a los procesos de urbanización en América Latina, estos estudios tienen una convergencia desde hace por lo menos dos décadas las cuales apuntan hacia la necesidad y oportunidad de la inserción de instrumentos destinados a la recuperación, por parte del sector público, de estas plusvalías.

1.2 EL ESTADO COMO AGENTE IMPOSITOR

Los estudiosos del estado siempre han abordado el estudio de la evolución de la distribución o redistribución de la riqueza y la estructura de la desigualdad, como dice Piketty, “en el marco de una nueva economía mundial, portadora de inmensas esperanzas (el fin de la pobreza) y de enormes desequilibrios (individuos que son tan ricos como algunos países) ¿qué instituciones y políticas públicas podrían permitir regular, de manera tanto justa como eficaz, el capitalismo patrimonial globalizado del siglo que comienza? Y propone: un impuesto mundial y progresivo sobre el capital. (Piketty: 2014)

Más adelante señala que la principal innovación del siglo XX fue la creación y el desarrollo del impuesto progresivo sobre el ingreso. Intentando con ello reducir la desigualdad. A partir de ahí, define que el impuesto no es un asunto técnico, sino eminentemente político y filosófico. Sin los impuestos no puede haber destino común ni capacidad colectiva para actuar.

Clásicamente se pueden distinguir los impuestos al ingreso, al capital y al consumo. Ahora ha surgido otra categoría, las cotizaciones sociales destinadas a la seguridad social.

Sobre la propiedad inmueble, recae en esta clasificación el impuesto al capital a través del denominado impuesto predial. Aquí también recae, aunque técnicamente, no lo denominan impuesto, la participación en la plusvalía urbana.

En el entendimiento del uso del suelo urbano y de las plusvalías que la acción urbanista establece sobre él, aparte de los destinos de ese excedente, es fundamental tener presente que es el Estado quien determina a nivel jurídico lo anteriormente señalado. Se concibe de manera errada el análisis urbanístico de las ciudades como una causalidad estructural de estas, no obstante, el marco de referencia legal sobre el cual está sustentado el accionar de las distintas instancias relacionadas con el control, ejecución y redistribución de los recursos urbanos se hace de forzosa necesidad traer a colación.

En ese sentido, tenemos que en la particularidad del Estado colombiano (4), los impuestos tienen su origen en el precepto Constitucional según el cual todos

los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9º de la Constitución Política de Colombia), asimismo, Juan Camilo Restrepo observa con razón que la justificación económica de los impuestos radican en el sentido que posean estos, además, su propósito no es solamente de carácter fiscal sino que también constituyen un instrumento de primera importancia para influir sobre las políticas económicas y sociales. (1996: 128)

Como el sistema tributario colombiano se ajusta al principio constitucional de legalidad, la facultad impositiva radica en el órgano legislativo del poder público, así lo expresan los numerales 11 y 12 del Art. 150 de la Carta Constitucional, que enuncian la responsabilidad del Congreso de establecer las rentas nacionales, fijar los gastos de la administración, determinar contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales, en los casos y condiciones que establezca la ley.

De igual manera, es menester referenciar el Título Constitucional sobre el orden territorial en Colombia, especialmente el artículo 287 que señala la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, en tal sentido, estas entidades tienen derechos para llevar a cabo tal fin, puntualmente referenciamos el numeral 3 de este artículo el cual cita: “Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.

Cabe anotar que la facultad que tienen los municipios, en cabeza de sus alcaldes, de presentar proyectos de acuerdo y el de los gobernadores de presentar proyectos de ordenanzas, para ser aprobados por el concejo municipal y las asambleas departamentales son inconstitucionales si, en dicho acto, se tiene por objeto crear o modificar un impuesto del orden nacional sin ninguna ley que los faculte para ello.

El numeral 9 del Art. 95 de la Constitución Nacional estipula los deberes y obligaciones de todas las personas y ciudadanos ante la Constitución y la ley concretamente “*contribuir al funcionamiento de los gastos e inversión del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad*”, es decir, como fuente de la

obligación tributaria y, por ende, cuando una persona natural o jurídica presenta una declaración tributaria, está simplemente cumpliendo con lo preceptuado por la Constitución.

Asimismo, es importante señalar las características de los impuestos a nivel nacional, ya que la concepción de los impuestos de corte urbanístico, derivan de la caracterización específica de los impuestos a nivel estatal, en tal sentido, podemos reconocer las siguientes definiciones (5):

Impuesto: Es el tributo por excelencia, su pago al estado no genera ninguna contraprestación para el contribuyente, simplemente, hay que pagarlo sin esperar nada a cambio. En relación con lo anterior, Juan Camilo Restrepo siguiendo a Gastón Jeze y a Duverger, establece los tres grandes distintivos del impuesto: *su carácter obligatorio, el hecho de que no presenta contraprestación alguna y de carácter definitivo.* (1996: 127)

Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie, exigidas por el Estado en virtud de su poder constitucional, a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos impositivos.

El impuesto, se fundamenta en la soberanía de la nación, justificado por la necesidad de atender requerimientos de interés social y es, sin duda, el más importante de los tributos que percibe el Estado para el desarrollo de sus fines por lo tanto, la observación que hace Restrepo es fundamental ya que señala que los impuestos no deben ser percibido solamente como un instrumento de financiación del gasto público sino como un instrumento de gran utilidad para influir sobre los agregados macroeconómicos. (1996: 129)

Por otra parte, tenemos que los impuestos pueden ser directos o indirectos:

Impuestos Directos: Son aquellos en los cuales coincide el sujeto jurídico responsable de la obligación y el sujeto económico que soporta el tributo. Ejemplo: El impuesto sobre la Renta y Complementarios. El declarante es el mismo contribuyente que paga el impuesto.

Impuestos Indirectos: Se trata de aquellos donde el sujeto jurídico no es el mismo sujeto económico, quien paga el monto respectivo. Ejemplo: El impuesto sobre las ventas: Quien declara (responsable jurídico) no es el mismo que paga el monto del impuesto (lo hace el comprador).

Para que un impuesto lo sea debe contener, según mandato constitucional, los siguientes elementos:

- Sujeto Activo: El estado (nación, departamento o municipio)
- Sujeto Pasivo: El contribuyente.
- Hecho Generador: La situación de hecho que genera el tributo.
- Base Gravable: La parte de la situación de hecho que genera el tributo y a la que se aplica la tarifa.
- Tarifa: El monto porcentaje que se aplica a la base gravable.

Contribución: Se define la contribución como una compensación pagada con carácter obligatoria a un ente público, con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública pero que proporciona ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles. Estas contribuciones se pueden especificar en:

Contribuciones sociales: Son los mismos aportes parafiscales, que son percibidos por las entidades designadas para prestar servicios de seguridad social, fomentar la enseñanza de los trabajadores, fortalecer la familia, etc.

Contribuciones corporativas: Son los aportes pagados a determinadas instituciones, por servicios específicos, que pueden ser gremiales. Algunas son: Pagos a Cámaras de comercio, Superintendencias y Contralorías.

Contribuciones económicas: Son los pagos obligatorios que hacen los contribuyentes y que tienen destinación más o menos específica, ejemplo: contribución por valorización.

Otras contribuciones: A pesar de su denominación, son: Impuestos a la Gasolina y el Impuesto de Boca de Mina de Carbón.

Tasa: Se refiere a un tributo con menor grado de obligatoriedad, ya que depende del sometimiento voluntario del particular al decidirse a utilizar un servicio del Estado, que se sabe implica una obligación de pagar y la existencia de un ente público que dará una contraprestación directa a quien paga. Es el cobro de un servicio estatal, si no se incurre en él, no se paga, por lo menos, así lo define la Constitución Política colombiana en su artículo 338. Ejemplos de tasas son los peajes (mantenimiento de malla vial), tasa aeroportuaria (mantenimiento de aeropuertos), matrículas universitarias en universidades públicas, valga la redundancia y los portes de correo estatal.

El incremento de la demanda de un bien producido eleva su precio y su margen de ganancia, asimismo, este precio elevado motiva el aumento de la producción y la oferta de ese bien haciendo con ello que el precio desciende. Esto no ocurre en el mercado de tierras ya que el aumento de la población urbana y de su ingreso incrementan la demanda de tierras provocando un mayor precio, pero el aumento del precio del suelo urbano no significa una mayor presencia de tierras urbanizables, es decir no aumenta la oferta de suelo urbano, por lo tanto, el precio no vuelve a caer, en ese sentido un cuestionamiento lógico sería el siguiente: *¿Cómo se puede generar oferta de espacio urbano para satisfacer la creciente demanda de tierras?* Al respecto podemos señalar dos puntos:

1. En los polos más valorizados, situación emanada por la intensificación de actividades comerciales, financieras y de servicios, se puede construir en altura para resarcir los altos precios de la tierra lo que generaría un aumento de la renta.
2. Construir en áreas rurales contiguas al perímetro urbano, es decir urbanizar terrenos rurales para incorporarlos al espacio urbano. Esta urbanización eleva los precios de la tierra del nivel rural al nivel urbano.

Para la concreción de ambas posturas, se requieren inversiones en infraestructura, en el primer caso es necesario potenciar, reforzar y adecuar las redes de servicios públicos existentes debido a que las construcciones en altura implica un mayor uso de esos servicios. En el segundo caso, es necesario extender esas redes hasta las urbanizaciones perimetrales. En ambos casos, la construcción de esas infraestructuras generan plusvalías urbanas en sus espacios de influencia.

En la ciudad los precios de la tierra comienzan su decaimiento desde los puntos urbanos más valorizados llegar a los precio más inferior en el perímetro que linda con lo rural donde se iguala el precio urbano con el rural. También descienden rápidamente en las zonas carentes de demanda debido a que implican altos costos de construcción (zonas inundables, de altas pendientes que amenazan derrumbes, insalubres, etc.). Los sectores sociales de muy bajos ingresos se localizan en las tierras de precios muy bajos (alejadas de polos urbanos, inundables, con altas pendientes que amenazan derrumbes) es decir, donde es más costoso vivir. Es precisamente esta dinámica de libre mercado de tierras que fija los precios del suelo dando como resultado una marcada desigualdad socio-espacial.

Es precisamente por este marco de actuación que el análisis de las plusvalías deben ser analizadas a partir de la acción del Estado, ahora bien, en lo particular a la acción este ente a nivel urbano, Jaramillo señala que el Estado incide en el mercado de tierras urbanas y en sus precios a través de diferentes vías y con distintos resultados (2009: 18), al tiempo, reconoce cuatro líneas fundamentales en las que el estado incide en el mercado del suelo urbano:

La imposición a la propiedad territorial urbana: La incidencia más visible de la acción del Estado sobre los precios de la tierra urbana tiene que ver con sus funciones como agente fiscal. El Estado impone gravámenes sobre los terrenos urbanos, y esto, en determinadas circunstancias, hacen variar los precios del suelo que se manifiestan en el mercado.

Para realizar las actividades que le son propias y que en principio benefician al conjunto de una comunidad, el Estado debe disponer de recursos, para obtenerlos en una sociedad mercantil, la fuente más importante consiste en impuestos y contribuciones que se les exigen a los integrantes de la comunidad (1996:274)

La reglamentación urbana: Una de las funciones más importantes del Estado en las ciudades contemporáneas es la reglamentación y planificación urbana. Esto surge de una constatación evidente, la operación espontánea del mercado genera muchos efectos indeseables: hiperdensificación, obsolescencia económica prematura del parque inmobiliario, segregación socioespacial, congestión, proliferación de terrenos ociosos o subutilizados con fines especulativos, etc. El Estado asume entonces una función regulatoria que tiene como objetivo buscar resultados de coherencia, equidad y eficiencia entre otros, que el mercado inmobiliario por sí mismo no es capaz de garantizar.

No obstante, el espacio urbano es heterogéneo y contra lo que se pueda pensar, esta diversidad, las pautas adquiridas y las regularidades espaciales que adquieren no son el resultado, en principio, de la regulación estatal, ellas son generadas por convenciones colectivas del conjunto de los habitantes de una ciudad que hacen que los usos de ciertas áreas respondan a ciertas actividades (1996: 306).

La provisión de infraestructura: Las inversiones del Estado en vialidad, en espacio público, en redes de servicios, etcétera, se asocian de manera muy generalizada con aumento en los precios de los terrenos particulares. Una representación espontánea muy difundida entiende que estas acciones estatales ocasionan las alzas en los precios del suelo, o más precisamente, que estos aumentos en los precios de los terrenos no son otra cosa que la transmisión a los terrenos particulares del valor contenido en las obras públicas.

El monto de las inversiones estatales debe corresponder, a la agregación de los incrementos en los precios de todos los terrenos aledaños a las obras públicas, La construcción de estas obras puede ocasionar un aumento en el

precio del inmueble mayor o menor que el de esas obras e incluso, puede desvalorizar dicho inmueble, de hecho, esto orienta una serie de prácticas estatales muy extendidas proyectadas a captar por parte del Estado, los aumentos en los precios de la tierra urbana.

Esta afirmación no se limita a lo cuantitativo, sino que se extiende a lo cualitativo: el monto de las inversiones estatales debe corresponder, ni más ni menos, a la agregación de los incrementos en los precios de todos los terrenos aledaños a las obras públicas. De hecho, esto ilumina una serie de prácticas estatales muy extendidas orientadas a captar por parte del Estado, los aumentos en los precios de la tierra urbana.

El Estado como agente inmobiliario: además de sus funciones sobre los agentes inmobiliarios privados, el Estado mismo funge como tal. El Estado es propietario de tierras, y no solo las de uso público, sino de tierras apropiables privadamente. Además produce inmuebles de distinto tipo: algunos destinados a su propio uso (oficinas gubernamentales, sedes administrativas), otros de uso colectivo (bibliotecas, teatros, instituciones educativas, culturales, de salud, etc.), incluso produce inmuebles de uso privado (algunas modalidades de vivienda social promovidas o construidas directamente por organismos estatales). Estas operaciones en la medida en que alteran y transforman la estructura urbana introducen cambios en los precios de los terrenos y no solamente en los lotes desarrollados por el estado, sino en aquellos que se relacionan especialmente con ellos.

Se puede decir en base a lo anterior, que el Estado no se diferencia de un agente constructor privado. Sin embargo, la abundancia de estas operaciones, su magnitud, y desde luego la magnitud del Estado como agente social da lugar a una consideración al respecto. Como algunas de estas operaciones implican elevaciones importantes de precios en los terrenos aledaños, se abre la posibilidad de un tipo de acción estatal: aquella que se propone capturar para la comunidad (a través de la Ley) estos aumentos de precios, bien sea mediante la imposición (recuperación de plusvalía) o incluso mediante la negociación con

propietarios y promotores privados que se benefician de estas acciones. (1996: 329)

Lo anterior, refleja las diversas formas en las que actúa el Estado en relación a lo urbano, ahora bien, a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, se descentralizó su accionar político-administrativo, en ese sentido, y en relación a lo urbano, los entes territoriales al igual que el Estado, tienen unas figuras normativas relacionales con lo urbano. Este tipo de análisis estructural no solo se centra en la figura de la plusvalía urbana, sino que hace énfasis en el entendimiento desde los diversos niveles (social, política y económica) sobre los cuales esta empieza hacer tejida.

De acuerdo con el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridades propias.
- Ejercer las competencias que les correspondan.
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar en las rentas nacionales.

Asimismo, dentro de los principios básicos que rigen el funcionamiento de las entidades territoriales (Ley 1551, 617, 715) la Ley 136 de 1994 establece en su artículo 3 (modificado por el art. 6. Ley 1551 de 2012) las funciones de los municipios en cuanto al manejo autónomo de su territorio, en ese sentido corresponde al municipio:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley.

2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.

3. *Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.*
4. *Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la Ley y en coordinación con otras entidades.*
5. *Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la Ley.*
6. *Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley.*
7. *Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.*
8. *Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.*

Para efectos de esta investigación, es importante señalar de lo anterior, el numeral 2 del artículo, de igual manera el artículo 32 de la Ley señalada, determina el rol de los consejos municipales, en lo concerniente a lo urbano se determina lo siguiente:

-Determinar las áreas urbanas y suburbanas de la cabecera municipal y demás centros poblados de importancia, fijando el respectivo perímetro urbano. (Numeral 5 de la Ley derogado expresamente por el artículo 138 Ley 388 de 1997)

-Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios.

-Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la Ley.

-Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.

-Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

-Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

Ahora bien, tenemos el marco referencial del actuar del Estado como agente impositor y por lo cual está facultado para realizar el cobro de unos impuestos, no obstante y sin desconocer el principio constitucional de descentralización, cada ente territorial del país está facultado de igual manera, para efectuar unos cobros específicos, ello con el propósito de financiarse a sí mismos, independientemente del accionar de Estado al respecto, en ese sentido, Las principales fuentes de financiación de las entidades territoriales son: las transferencias que la nación concede a las entidades territoriales, principalmente, el Sistema General de Participaciones (SGP), las regalías y los recursos propios.

Para esta investigación, nos centraremos en este último. Son recursos generados de forma regular, sujetos al esfuerzo de recaudo, gestión tributaria y prestación de servicios por parte de las entidades territoriales, según el artículo 34 del Decreto 111 de 1996, las rentas propias son todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluyendo los aportes y las transferencias de la entidad territorial.

Sin embargo, cada entidad territorial posee una actuación fiscal y administrativa particular, es decir, tanto los Departamentos como los Municipios captan unos recursos propios, a continuación se señalan cuáles son estos recaudos (6):

Cuadro 1
IMPUESTOS DEPARTAMENTALES

TIPO DE IMPUESTO	CARACTERÍSTICAS	NORMATIVIDAD
Cerveza, sifones o refajos	Gravamen sobre el consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, cuya base gravable es el precio de venta al detallista. La tarifa para cervezas y sifones es de 48% (valor que incluye 8% del IVA para financiamiento de atención en salud) y para mezclas y refajos de 20%.	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 185 - 201, Ley 223 de 1995. • Decreto 380 de 1996. • Art. 1, Ley 1393 de 2010
Consumo, licores, vinos y aperitivos similares.	Gravamen sobre el consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, en la jurisdicción de los departamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 51 Ley 788 de 2002. • Art. 202 – 204. Ley 223 de 1995. • Ley 1393 de 2010. • Ley 788 de 2002.
Consumo cigarrillos	Gravamen sobre el consumo de cigarrillos y tabaco en la jurisdicción de los departamentos. Impuesto nacional cedido a los departamentos. Cundinamarca debe participarle a Bogotá el 20% de los ingresos correspondientes al	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 223 de 1995. • Ley 1393 de 2010.

	recaudo por cigarrillos nacionales.	
Consumo gasolina	Gravamen sobre el consumo de gasolina motor, extra o corriente, nacional o importado.	<ul style="list-style-type: none"> • Arts. 117 - 127, Ley 488 de 1998. • Decreto 352 de 2002.
Degüello ganado mayor	Gravamen sobre el sacrificio de ganado mayor en algunos departamentos. Las tarifas son fijadas mediante ordenanzas por las asambleas departamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 8ª de 1909. • Decreto 1222 de 1986.

Fuente: Descentralización y entidades territoriales. Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2011. Disponible en: www.procuraduria.gov.co/media/file/pdf.

Cuadro 2

IMPUESTOS MUNICIPALES

TIPO DE IMPUESTO	CARACTERÍSTICAS	NORMATIVIDAD
Predial unificado	Gravamen sobre la propiedad o posesión de los predios rurales o urbanos. A partir de 1990, unifica los gravámenes de: Impuesto predial, impuesto de parques y arborización, impuesto de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral. Tarifa fijada por los concejos municipales y	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 44 de 1990. • Art 23. Ley 1450 de 2011 (Incremento de la tarifa mínima del impuesto predial unificado).

	distritales, de manera diferencial y progresiva.	
Industria y comercio	Gravamen sobre actividad comercial, industrial o de servicio que realicen, en las respectivas jurisdicciones municipales directa o indirectamente, personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho (...). Existen exenciones que los concejos municipales pueden otorgar sobre algunas actividades, total o parcialmente por cinco años, prorrogables hasta por otros cinco años	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 14 de 1983. • Ley 1421 de 1993 (solo Bogotá). • Art. 196, Decreto 1333 de 1986.
Avisos y tableros	Gravamen generado sobre toda persona natural o jurídica que desarrollando una actividad comercial, industrial o de servicios, coloca avisos para la publicidad o identificación de su actividad ¹³⁸ . Tarifa: 15% sobre el impuesto de industria y comercio.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 97 de 1913 (para Bogotá). Ley 84 de 1915 (para todos los Concejos). • Ley 14 de 1983. • Decreto 1333 de 1986
Delineación urbana	Gravamen generado por la expedición de licencias para construcción, ampliación, modificación, reparación, adecuación de inmuebles o urbanización de terrenos en los municipios. Impuesto establecido a criterio de los concejos.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 97 de 1913. • Ley 84 de 1915. • Art. 233, Decreto 1333 de 1986.

Espectáculos públicos	Gravamen sobre todo tipo de exhibición o espectáculo público musical, teatral, circos, corridas de toros, carreras de caballos, exhibiciones deportivas, etc., en salones, teatros, plazas o recintos, que sean dirigidas al público y se requiera una boleta o pago de entrada. Se cobra un 10% sobre el valor de cada boleta.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 12 de 1932 (crea a nivel nacional). • Ley 33 de 1968 (cede a municipios el dominio). • Decreto 1333 de 1986 (decreta el impuesto propiedad exclusiva de municipios y Distrito Capital).
Sobretasa a la gasolina Motor	Gravamen sobre el consumo de gasolina motor extra o corriente, nacional o importada. Impuesto de base compartido con los departamentos. Tarifa del 25% del valor total de la gasolina despachada a la entidad territorial por el mayorista, que se distribuye en un 18% para el municipio y 6.5% para el departamento.	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 117 - 127, Ley 488 de 1998. • Ley 788 de 2002.
Plusvalía urbanística	Contribución que recae sobre los propietarios o poseedores de bienes inmuebles, beneficiados con decisiones o acciones del municipio que incrementan el valor de dicho inmueble.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 388 de 1997
Degüello de	Gravamen generado por el sacrificio de la especie, mayor o	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 8ª de 1909 • Ley 4ª de 1913

ganado menor	menor, dentro del perímetro del municipio, destinado a la comercialización. Tarifa establecida por el concejo municipal.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 33 de 1968 • Decreto 1333 de 1986 (cede a municipios el dominio del degüello menor)
Sobretasa bomberil	Gravamen sobre los impuestos de industria y comercio, circulación y tránsito o cualquier otro impuesto de ese nivel territorial, de acuerdo a la Ley, para financiar la actividad bomberil.	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 2º, Ley 322 de 1996.
Sobretasa ambiental	<p>Gravamen con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.</p> <p>Los aportes de cada municipio o distrito, con cargo al impuesto predial, será fijado anualmente por el respectivo concejo a iniciativa del alcalde municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 44, Ley 99 de 1993.

Fuente: Descentralización y entidades territoriales. Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2011. Disponible en: www.procuraduria.gov.co/media/file/pdf.

La tierra por sí sola no posee un valor expedito, ese valor se lo brinda un uso determinado, lo determina el mercado de tierras a través de la oferta y la demanda, no obstante, El Estado puede reorientar espacialmente la demanda de tierras para determinado uso si en ese lugar existen las condiciones de localización o si el Estado las crea, cuestión que pasan por los diversos mecanismos legales, administrativos y tributarios que emergen del mismo Estado como agente impositor.

El Estado colombiano en su particularidad constitucional, descentraliza los marcos de referencia legal, administrativa y fiscal dotando de autonomía a las entidades territoriales, es decir, estas, pueden manejar este marco de referencia específico de acuerdo a sus especificidades territoriales.

Imagen 3



Fuente: las plusvalías y el financiamiento urbano. Disponible en pdf:
http://www.javeriana.edu.co/Facultades/Arquidisenio/educacion_continua/documents/Pres.2-Junio17_2010Plusv.yfinan.pdf

No obstante, los diversos impuestos que a nivel departamental y municipal se manejan no son relevantes en este estudio, salvo, los concernientes directamente al uso del suelo, en esa medida, nos centraremos en tres: El Impuesto Predial, La Valorización y La Participación en Plusvalía, todos ellos como se vi anteriormente, de corte municipal, esto significa que son los municipios los encargados de determinar las características de este tipo de impuestos, más allá de la definición a nivel nacional que se pueda establecer, de una forma alegórica, el Municipio es como el Rey Midas, tiene la facultad para volver oro el suelo urbano a través de las normas y usos. A continuación se explicara en que consiste cada uno de ellos:

El Impuesto Predial: tal vez el impuesto más extendido de acción estatal sobre el mercado del suelo urbano lo constituya el impuesto general a la propiedad inmobiliaria o impuesto predial, se trata de un impuesto local amparado por la Ley 44 de 1990, es decir, cobrado por las autoridades de gobierno de la ciudad. Su justificación es muy clara: si el funcionamiento de la ciudad exige una serie de gastos de infraestructura y de operaciones es lógico que quienes se beneficien de esto aporten para sostener los gastos necesarios, También recae sobre los inmuebles como la vivienda usada por su propietario. El objetivo que se persigue con este instrumento es por lo tanto fundamentalmente fiscal ya que se buscan recursos para la creación, operación y mantenimiento de la estructura urbana. (2009: 322)

Contribución De Valorización: creada por la Ley 25 de 1921, a contribución por valorización, durante 95 años de aplicación en Colombia, ha jugado un papel importante en la financiación de obras públicas y ha tenido una considerable participación en los ingresos de las ciudades. A principios de la década de los 80 por ejemplo, permitió recaudar el 30% de los ingresos de Cali (2010).

Es un instrumento que con algunas variables, ha sido utilizado en distintos pases y con el cual se pretende recuperar los costos en que incurre el Estado en ciertas obras públicas, a partir de la imposición del incremento en los valores inmobiliarios que pueden atribuirse a esas inversiones gubernamentales. Típicamente la autoridad local identifica como deseable la realización de una obra pública que favorece de manera especial o exclusiva a un área específica de la ciudad (2009: 340).

Este impuesto funciona de la siguiente manera: en lugar de financiar la totalidad de la obra con recursos generales pertenecientes al presupuesto, se le exige al propietario del terreno que será afectado de manera positiva, una parte o la totalidad del valor de dicha obra. La lógica de este instrumento se asemeja a una transacción mercantil ya que se paga a cambio de un beneficio, para las autoridades, es un instrumento atractivo ya que se puede cobrar fácilmente y permite realizar obras que de otra manera serían más difíciles de llevar a cabo (2009: 341).

Participación en Plusvalía: En lo dispuesto en el Capítulo IX, artículo 73, de la Ley 388 de 1997 y de conformidad con el Artículo 82 de la Constitución, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo urbano incrementan su aprovechamiento generando beneficios que dan derecho a las entidades públicas de participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Se destinarán a la defensa y al fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos de la calidad urbanista del territorio en general (artículo declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia c-517 de 2007).

Los hechos generadores de la plusvalía urbana según la Ley 388 de 1997 en su artículo 74 son:

- 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.*

Asimismo se establece en el artículo 79 de la Ley abordada, el monto de la participación caracterizada así:

Los concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde, establecerán la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada, la cual podrá oscilar entre el treinta (30%) y el cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado. Entre distintas zonas o subzonas la tasa de participación podrá variar dentro del rango aquí establecido, tomando en consideración sus calidades urbanísticas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles.

Se caracteriza por los aumentos en los precios del suelo ligados a un cambio en la reglamentación urbana que haga elevar los precios de los terrenos que

experimentan esos cambios normativos, este instrumento tiene dos sustentos que Jaramillo identifica: el primero, es que a pesar de que el acto mismo del cambio de norma no significa un costo directo para el estado, a menudo sus consecuencias indirectas si son muy onerosas, por ejemplo: en una zona donde aumente la población o una zona que permita la actividad comercial, implica en ambos casos una dotación de infraestructura. El segundo, tiene que ver con la parte distributiva: cuando se presenta el cambio en la norma urbanística y por ende en cambio en el precio del suelo, el propietario no aporta nada y espontáneamente captaría la totalidad de este incremento (2009: 344).

Un aspecto a tener en cuenta es la independencia de este gravamen respecto a otros, ello señalado en el artículo 86 de la Ley 388 de 1997 el cual establece: *La participación en plusvalía es independiente de otros gravámenes que se impongan a la propiedad inmueble y específicamente de la contribución de valorización que llegue a causarse por la realización de obras públicas, salvo cuando la administración opte por determinar el mayor valor adquirido por los predios conforme a lo dispuesto en el artículo 87 de esta Ley, caso en el cual no podrá cobrarse contribución de valorización por las mismas obras.* (Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-517 de 2007)

El suelo urbano puede ser dispuesto basado en diversas visiones, no obstante es fundamental tener presente que esta disposición obedece a unas necesidades particulares que no solo proyectan un beneficio específico sino que también se estructura bajo una lógica jurídica entorno al beneficio colectivo, en ese sentido, el valor que adquiera el suelo al igual que sus incrementos ya sea por uso, norma o efecto gubernamental, es la misma Ley, quien establece su carácter común, en otras palabras, la plusvalía generada por la intervención del suelo urbano debe ser gestionada bajo un horizonte de bienestar colectivo, pese a que estemos ante propiedades privadas, el beneficio del uso del tierra es general.

En Colombia, se ha establecido un referente normativo entorno al uso y las disposiciones del suelo urbano, así como de herramientas de control y de

apropiación de recursos alrededor de su utilización, esta concepción señala la manera mediante la cual los mismos instrumentos legales orientan a una gestión social de las plusvalías urbanas, ya que como se evidencio, desde el aparato estatal, pasando por el departamental y el municipal, los aparejos están ligados a la idea de distribución de los beneficios los cuales pueden surgir de manera directa o indirecta del valor cambiante del suelo urbano.

Si lo analizamos objetualmente, la gestión social del valor del suelo urbano está implícito en la normatividad colombiana, las leyes entorno al uso del suelo y los impuestos que sobre él recaen, hacen pensar que teóricamente hablando, dicha gestión social esta predispuesta dentro de ese marco referencial, no obstante, como se evidencia históricamente, la teoría y la practica en ocasiones son eslabones de unas cadenas que tiran en diferentes direcciones, para tal efecto, analizaremos en el capítulo siguiente este esquema normativo en relación al uso del suelo urbano en un caso específico: la ciudad de Cali, que determinará cual es el alcance real de estas posturas en la praxis social, económica y política.

CAPÍTULO 2

PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA EN SANTIAGO DE CALI, 2000 – 2014: BRAVURA O BRAVATA.

“La acumulación individualizada de capital, si se deja sin regulación, amenaza perpetuamente destruir los dos recursos básicos de la propiedad común que subyacen bajo todas las formas de producción: el trabajador y la tierra. Pero la tierra que ahora habitamos es un producto del trabajo humano colectivo. La urbanización no es sino la producción continúa de un bien común urbano y su perpetua apropiación y destrucción por intereses privados”.

David Harvey

El desarrollo urbanístico de las ciudades ha sido tema de múltiples análisis que desde diversas orillas teóricas buscan dar fe de dicho fenómeno, en ese sentido, lo que se demuestra en las últimas décadas es que esta materia desborda su límite académico, es decir, el análisis de la ciudad no es cuestión eminentemente de los arquitectos, de los urbanistas o de los paisajistas, la ciudad, su proyección, su desarrollo, su funcionalidad y hasta su estética, ya son tema común a otras disciplinas, claro está, guardando la proporción entre una intervención escueta y sin fundamentos y otras con las asesorías pertinentes.

Analizar las cuestiones de la ciudad es hoy día un reto para los investigadores sociales, ya que estos espacios se convirtieron en el punto de referencia habitacional y relacional, por desgracia en detrimento de otro punto de referencia fundamental, el sector rural, pero ello no será tema de esta investigación. Las dinámicas presentes en las ciudades en ocasiones se pasan por alto dejando solo en el ambiente un aura de causalidad, alejada de todo principio normativo, el común de las personas convive en un espacio cuyos principios y lógicas en su gran mayoría desconocen, es por ello que resulta ser fundamental abordar

dichos principios y lógicas y someterlos a una comprensión exhaustiva no solo de causa y efecto, sino de eficiencia, eficacia u omisión.

Por lo anterior, se puede reconocer en ciertas ocasiones que el *ser* y el *deber ser*, son antagonistas en un sistema de normatividades tendientes a organizar los procesos que determinan el devenir de las ciudades, pero este punto puede ser comprendido más tácitamente si se aborda un caso en particular. Lo que se desarrolla a continuación es un análisis de las inconsistencias y limitaciones en la formulación de los hechos generadores de plusvalía urbana amparados en los planes de ordenamiento territorial y en los Planes Municipales de Desarrollo entre los años 2000 y 2014, en Santiago de Cali, además, de establecer su relación con la gestión social de la valorización de la tierra.

En el capítulo anterior, veíamos que eran o que significaban las plusvalías urbanas, ciñéndonos a la normatividad colombiana, es fundamental tener en claro más allá de los que significa en definición, también cuales son su aplicaciones, de entrada, es necesario tener presente cuales son los destinos de aquello que vamos a analizar.

La ley 388 de 1997 en su capítulo 10, artículo 85, establece la destinación de los recursos provenientes de la participación en plusvalía:

1. Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.
2. Construcción o mejoramiento de infraestructura vial, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.
3. Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes, expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.
4. Financiamiento de infraestructura vial y de sistema de transporte masivo de interés general.
5. Actuaciones urbanísticas en macro-proyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.

6. Pago de precio o indemnización por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.
7. Fomento de la creación cultural y el mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural especialmente en las zonas de las ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.

Asimismo, en el párrafo del artículo 85, se señala la relación directa de esta normatividad con los planes de ordenamiento territorial al señalar lo siguiente: *“el plan de ordenamiento o los instrumentos que los desarrollen, definirán las prioridades de inversión de los recursos recaudados provenientes de la participación en las plusvalías”*. Decidimos dar este prelude antes de entrar a analizar concretamente el caso de la ciudad de Cali, porque a nuestro parecer, es comprender mejor la situación si se tiene presente para que se destina lo que se capta o lo que se omite.

En primera instancia, la ciudad de Cali enfrenta una condición que vive América Latina en su conjunto respecto a las plusvalías urbanas, esto ya lo establece Fernanda Furtado (1997) quien señala que:

“La debilidad en la implementación es reconocida a través de una constatación de la relevancia del tema en la región y de la existencia de instrumentos directa o indirectamente asociados a la recuperación de plusvalías, siendo, no obstante, bastante escasa su aplicación en la historia de los procesos de urbanización latinoamericanos.

Las ambigüedades en la interpretación se refieren a constataciones divergentes en las aproximaciones al tema, algunas de ellas paradójicas: ausencia del tema en las agendas de los gobiernos, a pesar de su relevancia en la coyuntura actual, el foco centrado en la solución de dificultades técnicas, en un marco de obstáculos de naturaleza política, el diseño conservador de instrumentos, para un tema cuyo contenido es reconocido como *progresista*”. (1997: 4)

Lo que se puede constatar con lo anterior es que pese a que la Ley reviste todo un halo de importancia, y en el caso concreto de Colombia, de corte constitucional (Art. 82), las plusvalías urbanas han sido poco comprendidas y eso ha limitado su aplicación, por otra parte, estas han jugado un rol pasivo dentro de la normatividad municipal y pese a que su presencia es tacita en las normas, en su praxis deja mucho que desear.

Como se mencionó con anterioridad, la normatividad que gravita a las plusvalías urbanas están muy aparejadas con los planes de ordenamiento territorial ya que estos son la hoja de ruta que hacen efectiva tal normatividad, por tal caso, abordemos el POT de la ciudad de Cali del año 2000 bajo esta lógica.

En el capítulo 7 del POT de Cali del 2000 denominado “*de los instrumentos de financiación*” y en su artículo 519 el cual señala los instrumentos de financiación municipal, se establece como uno de esos instrumentos, la participación en plusvalía, ello significa que uno de los componentes de captación de recursos por parte del municipio será dichas plusvalías. Este capítulo es concordante con el libro 1 titulo 1 articulo 5 sobre los objetivos y estrategias de lo urbano, donde señala la integración de los instrumentos de gestión del suelo, planes parciales, compensaciones, unidades de actuación, participación en plusvalía y cualquier otro instrumento de gestión.

Por otra parte, en el artículo 521 del mismo POT se caracterizan las áreas que serán objeto de la plusvalía urbana:

En consonancia con las nuevas normas urbanísticas que adopta este Plan de Ordenamiento, las áreas sujetas a Participación en Plusvalía serán:

1. Las áreas por fuera del perímetro urbano, clasificadas como suelo de expansión.
2. Las áreas dentro del área rural que actualmente se regulan como parcelaciones, lotes o agrupaciones y que en adelante quedan clasificadas como suelo suburbano.

3. Las áreas que quedan sujetas a tratamiento de consolidación con densificación moderada y con cambio de patrón.

4. Las que en el presente Acuerdo se definan como de uso mixto en las subáreas de manejo que permitirán actividades comerciales y de servicios, y las que pasarán, en todo o en parte del polígono de uso residencial a económico predominante.

PARÁGRAFO: Las áreas con Tratamiento de Renovación por Redesarrollo y Renovación por Rehabilitación, sujetas además a Planes Parciales con sus respectivos procedimientos, quedarán o no afectadas según lo que se determine en el correspondiente Plan, sin perjuicio de lo que se establece específicamente en las normas especiales para el Área de Influencia del Corredor de Transporte Masivo de que trata el presente Acuerdo.

Reseñamos que el POT en estudio, propone una serie de cambios en el uso, ocupación y actividades del territorio, que formarían parte de las áreas objeto de aplicación de la participación de las plusvalías, entre ellas tenemos Plan de renovación del centro tradicional (Plan centro global) el programa de nuevas centralidades, el Plan sectorial de vivienda, entre otras.

Estas áreas se definen en el Plan de Ordenamiento Territorial dentro del tema de las políticas generales, con base en los siguientes criterios consignados en el artículos 10 y 11 del Acuerdo en comento: Resolver problemas de debilidades básicas que afectan al territorio y para incidir estratégicamente en su aprovechamiento. Las áreas de expansión las agrupan dentro de las políticas generales bajo la denominación “Políticas de expansión y Control de borde”. Con base en estas directrices, en el artículo 13 desarrollando la política de vivienda y asentamientos humanos, señala como un componente de la misma “óptima utilización del suelo de expansión urbana”.

En los artículos 14 y 15 señala los objetivos de la “política de Expansión urbana y control de borde”, incorporando al desarrollo urbano las áreas requeridas para atender la demanda de la población, las áreas de expansión definidas deben priorizar la disponibilidad de servicios públicos, equipamientos,

espacio público, etc., para atender la demanda de vivienda. En el artículo 237 numeral 4 determina que la renovación y rehabilitación urbana incluye la expansión controlada para desarrollo hacia nuevos suelos y la expansión de realiza con base en planes parciales incorporando los planes parciales integrales y las unidades de actuación. Y el artículo 513 regula la urbanización aislada en suelos de expansión.

Las centralidades son definidas como elementos de la estructura urbana que concentran actividades institucionales no especializadas y de servicios de comercio al detal, profesionales, técnicos, financieros y otras de carácter terciario. También las concibe como elementos físico-espaciales estables sujetos a dinámicas de transformación que impactan en diverso grado los tejidos urbanos adyacentes.

Finalmente resaltamos el artículo 238 que determina los proyectos constitutivos de la política urbana:

- Plan Centro global. (artículo 318)
- El área de influencia del corredor de transporte masivo
- Planes parciales para suelos de expansión
- Áreas de actividad de centralidades.

La consecuencia que impacta la ciudad de estas áreas objeto de participación en plusvalía, es lo que determina el artículo 531 que conforme a lo dictaminado por la ley dice que los ingresos provenientes de la participación en plusvalía se destinan para los fines siguientes:

- Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o por expansión para vivienda de interés social (VIS)
- Construcción y mejoramiento de infraestructuras viales y de servicios públicos.
- Ejecución de obras y proyectos de equipamientos colectivos.
- Actuaciones urbanísticas

- Adquisiciones por enajenación voluntaria y pago de indemnizaciones por expropiación para programas de renovación urbana.
- Fomento de la cultura y mantenimiento del patrimonio cultural.

Plano 1

Clasificación del suelo. POT 2000. Fuente:

http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan_de_ordenamiento_territorial_pot_pub

Plano 2

Zonas de expansión. POT 2000. Fuente:

http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan_de_ordenamiento_territorial_pot_pub

Desde el año de aprobación y entrada en vigencia del POT, acuerdo 069 de octubre 5 de 2000 hasta el 2014 año en que se modificó este acuerdo, parcialmente estos proyectos son realidad en la ciudad y con base en el artículo

531 reseñado antes deberían estar aforándose recursos por este concepto en los respectivos presupuestos.

Los presupuestos adoptados por acuerdo municipal desde el 2002 dan cuenta de la aplicación de esta participación: (las cifras están en pesos colombianos y se encuentran bajo el título Ingresos no tributarios).

Acuerdo 91 de 2002.		
1-02-01-10	Contribución Participación en la Plusvalía	108.000
Acuerdo 120 de 2003		
1-02-01-10	Contribución Participación en la Plusvalía	100.000
Acuerdo 144 de 2004		
1-02-01-10	Contribución Participación en la Plusvalía	100.000
Acuerdo 170 de 2005		
1-02-01-10	Contribución Participación en la Plusvalía	1.000.000
Acuerdo 199 de 2006		
11010167	Contribución Participación en la Plusvalía	1.000.000
Acuerdo 228 de 2007		
110201059802	Contribución Participación en la Plusvalía	1.000.000

Los presupuestos de vigencias fiscales 2008 al 2014 aforan cada una respectivamente para la Contribución Participación en la Plusvalía **1.000.000**

Desde el 2002 hasta el 2014 por la alcaldía de Cali han pasado cuatro administraciones, señaladas en su orden:

- 9 **John Maro Rodríguez Flórez** 2001 – 2003.
- 9 **Apolinar Salcedo** 2004 – 2007(destituido) Hernán Sandoval Quintero de mayo 9 a 17 2007 y Sabas Ramiro Tafur Reyes de 18 mayo al 31 diciembre 2007.
- 9 **Jorge Iván Ospina Gómez** 2008- 2011.
- 9 **Rodrigo Guerrero** 2012 – 2015 finalizando su periodo se modificó el POT 069 de 2000.

Revisando la actuación de los Alcaldes que ejercieron su mandato dentro de las directrices del POT 069 de 2000, que por norma legal tiene mayor jerarquía que los planes de desarrollo municipales y estos deben adecuarse al respectivo

POT, específicamente lo establecido en el artículo 546 del POT 069 de 2000 “Para asegurar el cumplimiento de los objetivos y propósitos del presente POT y alcanzar el modelo territorial adoptado, las administraciones municipales siguientes deberán incluir en su correspondiente Plan de desarrollo lo concerniente al programa de ejecución del POT, que formara parte del plan plurianual de inversiones”, tenemos al alcalde de Cali John Maro Rodríguez Flórez quien ejerció el cargo del 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2003, presento en su Plan Municipal de Desarrollo lo siguiente en concordancia con la participación en plusvalía:

ARTICULO 9: ESTRATEGIA DE GESTION ADMINISTRATIVA EFICIENTE.

Desarrollar una nueva cultura organizacional basada en valores, en la intersectorialidad y en el desarrollo tecnológico, que orienten las estructuras administrativas hacia el logro de altos niveles de dinamismo fiscal y de inversión social.

ACTIVIDAD ESTRATEGICA: Desarrollar acciones efectivas en la gestión y captación de recursos municipales, departamentales, nacionales e internacionales.

ACTIVIDAD OPERATIVA:

5.3.8 Realizar una auditoria permanente al sistema de recaudos y contabilidad municipal

5.3.10 Elaborar, adoptar e implementar el estatuto y cobro de la plusvalía (P. 30)

5.3.11 Aplicar los instrumentos para la gestión del suelo (instrumentos ley 388).

Dentro de la normatividad queda establecido que la participación en plusvalía es un eje que se toma en cuenta y que se relaciona, al menos, conceptualmente con el POT y la Ley 388. Pasemos ahora a otro análisis fundamental, el del Plan

Municipal de Desarrollo del Alcalde Apolinar Salcedo Caicedo, quien ejerció la alcaldía de Cali entre el 1 de enero de 2004 hasta el 8 de mayo de 2007, cabe recordar que este mandatario fue destituido por irregularidades en la contratación del sistema de recaudo de impuestos de la ciudad, en lo que concierne a la plusvalía urbana, se denotaba lo siguiente (P.64)

TÍTULO III: OBJETIVOS GENERALES

Artículo 4. El Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali, 'Por una Cali, segura, productiva y social. Tú tienes mucho que ver', se estructura alrededor de cinco objetivos generales.

CAPÍTULO V

Objetivo general 5: CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL Y DEFENSA DE LO PÚBLICO

Artículo 37. **POLÍTICA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL:** los lineamientos de política que guiarán las acciones de los agentes de desarrollo en el Municipio de Santiago de Cali, en procura de encaminar la Administración Municipal hacia el logro de altos niveles de gestión, bajo los principios de eficiencia, eficacia y transparencia

Artículo 38. **OBJETIVO ESPECÍFICO 5.1:** garantizar que los propósitos y acciones institucionales que han mostrado un gran valor para la población se protejan, mantengan y desarrollen hacia un modo de ser y actuar de la sociedad caleña.

ESTRATEGIAS:

1 Potenciar las capacidades del ciudadano, que le permita construir espacios de participación efectiva e intervenir de forma proactiva, en el ejercicio del control ciudadano sobre la gestión pública.

Artículo 41. OBJETIVO ESPECÍFICO 5.4: desarrollo de mecanismos de orientación del gasto público, saneamiento de las finanzas, optimización de recursos existentes y de consecución de nuevas fuentes de financiación, para aumentar los niveles de inversión social, económica y ambiental del municipio.

ESTRATEGIAS:

3. Mejorar el recaudo tributario y la consecución de nuevas fuentes de financiación para la inversión en el Municipio.

Artículo 43. PROGRAMAS. Lista de programas para el cumplimiento del objetivo general 5 – Construcción institucional y defensa de lo público:

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA	
Nombre del programa	Población beneficiada
Reglamentación de la participación en plusvalía.	Población total.

En este punto se pueden percibir varias cosas, primero que el reconocimiento de la plusvalía urbana continua siendo de gran importancia a la hora de establecer los mecanismos de recaudo en el municipio y por otra parte, se reconoce, al menos de forma conceptual, la plusvalía como un agente activo en la gestión fiscal de la ciudad, asimismo, se establece dentro del Plan Municipal de Desarrollo un departamento específico el cual se hará cargo de la ejecución de la plusvalía, además se le da una importancia colectiva.

En ese sentido, cobra importancia lo que Furtado señala entorno a las plusvalías urbanas y es que este ítem es de gran importancia en las agendas gubernamentales ya que aseguran el aumento en la recaudación local al tiempo que mejoran y/o perfeccionan la capacidad de gestión y planificación (1997: 6) determinando así la eficiencia del sector público que para esta autora se estructura en dos ejes:

CAPACIDAD REGULATORIA – COMPETENCIA FISCAL

Por otra parte este proceso no debe verse como un somero control inmobiliario, sino como una práctica de corte económico y político, tal como lo señala Smolka y Furtado (2001):

“El principio de la recuperación de plusvalías tiene una base bien establecida tanto en términos teóricos como políticos. En el campo teórico, hay una notable convergencia entre los economistas de diferentes tradiciones, aun cuando no por las mismas razones, sobre lo apropiado de la idea: representantes de la línea liberal (neoclásica) consideran esta una renta indebida por representar un pago sin un pro quo, mientras que para los más progresistas (economía clásica) se trata de un pago por derechos exclusivos retenidos, indebidamente, por (una clase de) propietarios de la tierra.

En términos políticos, también se pueden encontrar argumentos a favor de la recuperación de plusvalías tanto por representantes de corrientes de izquierda (progresistas) como por los pertenecientes a corrientes de derecha (conservadores o neoliberales). Para la izquierda, la recuperación de plusvalías permite controlar manifestaciones indeseables del mercado, como la especulación del suelo, además de ser un medio para profundizar la tributación sobre el valor de la tierra. La derecha, a su vez, defiende su aplicación (sobre todo en la forma de tributos aplicados al margen, es decir, sobre los incrementos de renta) por motivos asociados a la promoción de la eficiencia del mercado, ya sea para evitar la ocurrencia de free-riders (y así obtener una mayor aproximación entre costos/beneficios sociales a los privados) o, como señal de la promoción de la “verdad tarifaria”, para restringir el gasto de dinero público en ítems que la población no juzgue prioritarios” (P. 20)

El establecimiento de las plusvalías urbanas es una proyección del modelo de ciudad y sobre todo hacia quienes está enfocado el propósito de las normas, esto eminentemente es de corte político, pero la afectación a nivel económico para algunos privados limita el accionar de la Ley, sumado al escaso control político ejercido, en ocasiones, en la materia y al desconocimiento del alcance y las características reales del proyecto, se tiene un horizonte de variables que perjudican el correcto desenvolvimiento de los objetivos de la normatividad y su control efectivo.

Pasemos ahora al análisis de otro de los Planes de Desarrollo Municipal, esta vez es el turno de Jorge Iván Ospina, quien fue mandatario durante el periodo 2008 – 2011, en cuanto a la participación en plusvalía este documento señalaba lo siguiente:

“Del ejercicio de evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, realizado el 2006, se concluye que, si bien hubo una gran actividad a través de las diferentes dependencias de la Administración Municipal, los gobiernos no lograron una actuación estratégica que utilizara óptimamente los recursos y que tuviera un efecto significativo en el alcance de los objetivos y en el aporte a la visión del ordenamiento territorial. La ausencia de un instrumento confiable de seguimiento - Expediente Municipal- dificultó la aplicación, la evaluación y la amplia divulgación del POT, incluso dentro de la Administración. Se observó que los Planes de Desarrollo, desde la adopción del POT, no han acogido plenamente las directrices trazadas en él. Esta situación ha impedido la planeación de mediano y largo plazo, comprometiendo el logro de los objetivos propuestos en los Planes y en el POT”. (P.35)

Lo que se denota en esta primera aproximación, es que existe una realidad política y económica que la ciudad atraviesa en aquel momento, una carencia de control fiscal y administrativo representado en la desconexión entre la hoja de ruta establecida (el POT) y las políticas de ejecución (planes de desarrollo). No obstante, este plan de desarrollo sostenía la importancia de los mecanismos de recaudo fiscal:

“En el Municipio no hemos implementado los instrumentos previstos por las disposiciones legales vigentes en aspectos de gestión, planificación y

financiación del suelo (unidades de actuación urbanística; compensaciones; transferencia de derechos; reajuste de suelos; integración inmobiliaria; cooperación entre partícipes; enajenaciones voluntarias, forzosas, administrativas, judiciales; derechos de preferencia; declaratoria de desarrollo prioritario; valorización; participación en plusvalía; pagarés y bonos de reforma urbana; entre otros), los cuales garantizarían una labor positiva en el ordenamiento del territorio y en la consolidación de una plataforma física más competitiva". (P.35)

Lo que es importante que quede claro hasta este punto, es que no estamos analizando algo utópico, una cuestión que no se pueda llevar a cabo, la recuperación de plusvalías no es (y no debe ser tomada como) una panacea. Una evaluación del impacto redistributivo de una política de recuperación de plusvalías requiere, más allá del reconocimiento de la forma en que la plusvalía es apropiada, un análisis de cómo estas plusvalías habrían sido originadas y de cómo los recursos resultantes son o serán utilizados (Furtado, 1997: 8).

De otro modo y retomando el análisis del plan de desarrollo de Ospina, se establece un parte aguas entre lo ideal del plan y lo que proyecta en realidad, por una parte es crítico frente a la situación del municipio en materia fiscal y de recaudo, pero por otra parte nos presenta el siguiente panorama:

Con respecto a los ingresos tributarios, dentro del grupo de impuestos y rentas municipales se destacan como los más representativos los provenientes del Impuesto Predial Unificado, seguido del Impuesto de Industria y Comercio, los cuales permitieron un recaudo superior a los \$ 222.000 millones y a \$118.000 respectivamente, para 2007. Sin embargo, la Administración reconoce que hace falta un especial esfuerzo en el tema de fiscalización para contrarrestar la evasión y la elusión.

Aunque el panorama puede considerarse positivo ya que durante el primer trimestre de 2008 se obtuvieron ingresos de \$143.000 millones por recaudo de Impuesto Predial Unificado, mientras que por Industria y Comercio la cifra fue de \$27.000 millones, respondiendo a las expectativas de lo presupuestado para el trimestre, se reconoce que tenemos una oportunidad para incrementar sanamente los ingresos

tributarios del Municipio a través de una adecuada gestión de fiscalización...

Es evidente la necesidad de incrementar la gestión para reforzar el nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias mediante programas de fiscalización encaminados a ejercer un control eficiente a la evasión y a la elusión, así como también reforzar el tema de una cultura tributaria caleña que exprese responsabilidad y solidaridad.

Se estima un recaudo municipal de \$ 287.000 millones durante el período entre 2008 y 2011. La sobretasa al combustible automotor, representa aproximadamente el 10% de los ingresos tributarios.

Nuestro Municipio no ha sido efectivo en su gestión para la recuperación de la cartera vencida del Impuestos Predial y del Impuesto de Industria y Comercio, que para 2007 estaba alrededor de \$408.000 millones correspondientes a las vigencias 2002 a 2007, y \$382.000 millones de vigencias 2001 y anteriores. (P.61)

Lo que se puede denotar con lo anterior, es que pese a que se señala más arriba que la ciudad no ha implementado los instrumentos previstos por las disposiciones legales vigentes en aspectos de gestión, planificación y financiación del suelo, los recursos fiscales que el municipio adopta recae solo en el impuesto predial, en la valorización y el impuesto de cámara y comercio, desconociendo que la misma ley otorga facultades al municipio para captar recursos por otros conceptos como por ejemplo la participación en plusvalía, asimismo, pese a esta contradicción, en el Artículo 13: *Programa General Cali es Una, Transparente, Autónoma y eficiente*, del plan de gobierno de Ospina en el numeral 3.8.2: *macroproyectos: tributa e invierte: todos ponemos, todos ganamos*, se tiene el siguiente apartado:

“Hacer de Santiago de Cali una ciudad moderna y con inclusión social, con un desarrollo equilibrado y sostenible entre lo social y lo económico, requiere tanto de un manejo responsable de los ingresos tributarios y de las finanzas públicas, como del fortalecimiento de la gestión catastral y de la cultura tributaria entre la ciudadanía. Procesos: reglamentación y puesta en marcha del cobro de plusvalía”. (p. 116).

Esta ambigüedad en el establecimiento de los procesos, desde su misma instauración, denotan una gran falta de estrategia y planificación, en otras palabras, si desde la parte normativa se reconoce una falencia en el entendimiento y en la estructuración de una propuesta viable en materia fiscal tomando en cuenta las necesidades expeditas de la ciudad en materia de recaudo y redistribución, de entrada, los recursos no se optimizaron de la mejor manera y no tuvieron un alcance significativo para el objetivo trazado por la Ley y la visión del Plan de Ordenamiento Territorial.

Esta postura se sustenta en lo que Smolka y Furtado señalan: *“Todavía es considerable el hiato existente entre la retórica oficial, según la cual la privatización de estas plusvalías es socialmente cuestionable o ineficiente, y la institucionalización del discurso oficial en un marco legal orgánico y coherente, así como el existente entre este marco y la aplicación eficaz de instrumentos para la captura de plusvalías del suelo. (2001: 18).*

Ahora bien, la recuperación de la plusvalía como gestión social de la valorización de la tierra, debe y necesita ser un elemento pragmático, La intencionalidad de la recuperación de plusvalías por parte del Estado o específicamente por los entes locales y la utilización de la valorización territorial producida por inversiones públicas como fuente de recursos para el financiamiento de obras públicas, puede ser reconocido en variados esquemas informales o *ad hoc* desarrollados por el poder público, es decir, el municipio necesita concebir este proceso racionalmente en cuanto al establecimiento del bienestar colectivo como objetivo de este proceso, aunque en la lógica de la *real politic*, hablar de lo ético y lo justo es un callejón sin salida, si es de notar la importancia de este aspecto a nivel burocrático, máxime desde el enfoque que da Furtado:

Punto de vista ético: el principio ético que orientaría esta perspectiva de entendimiento es el de que cada individuo debe ser recompensado en relación y proporción a su esfuerzo personal, y por eso los beneficios de la valorización inmobiliaria debida a acciones ajenas al esfuerzo individual es inmerecida, así,

sería justo que aquellos que recibieron una rentabilidad especial devolviesen a la colectividad dicha ganancia recibida en exceso (1997: 11)

La cuestión es caracterizar esta propuesta desde el caso particular de una ciudad como Cali, en donde las mismas leyes son tergiversadas para establecer beneficios privados, ello como resultado de la intervención de variables tanto económicas como políticas, pero que al final dejan ese halo de ineficiencia y desarticulación entre lo que dice y objetiviza la ley y lo que se lleva a cabo como política pública. Por otra parte, en cuanto a lo fiscal, Furtado establece unas observaciones importantes:

El campo fiscal: Las autoridades locales, como responsables por los impuestos inmobiliarios, no demuestran interés en mejorar y/o perfeccionar la recaudación de esos tributos, dado el costo político que representan, optando por el endeudamiento o contando con las transferencias intergubernamentales, que generalmente refuerzan y/o sostienen los recursos fiscales locales. De ahí que los impuestos inmobiliarios, basados en catastros desactualizados y plantas de valores fiscales ineficientes, sean en general muy bajos y generen baja recaudación, lo que viene a reforzar el desinterés de las administraciones locales por esos tributos.

Las alteraciones puntuales a la situación anterior, ocurre más como estrategia para la ampliación momentánea de recursos financieros que como movimientos y/o perfeccionamiento de la recaudación fiscal. La baja credibilidad por parte de la población es reforzada por el carácter arbitrario o casuístico de esas estrategias y la debilidad coercitiva del poder público, que muchas veces desconoce la extensión de la propia base fiscal, amplía los márgenes de evasión o morosidad de los pagos.

La misma debilidad torna la manutención de áreas vacías a la espera de valorización en un gran negocio. Se configura así, un paisaje urbano marcado por áreas ocupadas sin urbanización a lado de áreas urbanizadas sin ocupación. El escenario es completado cuando se verifica que, aun cuando solamente consideradas las áreas de ocupación regular, la inversión en infraestructura y servicio urbanos es bastante concentrada en algunas pocas comunidades de mayores rendimientos, en un patrón en el cual los servicios públicos urbanos son

acomodados acumulativamente en áreas beneficiadas ya por la urbanización o en aquellas áreas de expansión territorial, muchas veces todavía vacías o de baja densidad, destinadas al crecimiento de las áreas nobles de la ciudad. (1997:19)

Lo que preocupa de la situación, es que como se señaló al inicio de este capítulo, el objetivo de la Ley 388 es asegurar el bienestar de la población a través de una correcta utilización de los recursos generados por el desarrollo urbano, dichos recursos tiene una destinación específica, pero el desinterés y la falta de voluntad política, sumado al monopolio inmobiliario y a la falta de control, ha propiciado un escenario en el cual esta ley sea en muchas ocasiones letra muerta, destinada por momentos a reforzar la demagogia de los gobernantes, mientras recursos se pierden o son captados por privados, haciendo de una crisis fiscal algo ajeno a los beneficiarios por este desarrollo urbano, y dadas estas condiciones, los recursos a los cuales los entes locales pueden acceder son el producto de los mecanismos no más eficientes en materia fiscal, pero si en materia tributaria.

La cuestión pasa sobre el cómo se está ordenando el territorio y la forma en la que ese ordenamiento responde a las necesidades reales de la sociedad. Cali es una ciudad que a nivel urbanístico ha mostrado a través del tiempo una desarticulación entre lo que se planea y lo que necesita, mucho de los espacios urbanos de la ciudad carecen de los servicio más básicos, su articulación con el resto de la ciudad es deficiente y la informalidad en la ocupación urbana son algunos de los aspectos que se presentan por el descontrolado crecimiento de la ciudad en detrimento de políticas urbanas que fallan en responder a tales situaciones

Las plusvalías urbanas son un componente de muchos otros que aseguran el bienestar colectivo, sin embargo, hemos presenciado la inoperancia de dichas plusvalías, pero lo que se olvida es el significado de ordenamiento territorial, este debe apuntar a garantizar las condiciones mínimas del desarrollo del territorio a través de elementos colectivos, que al tiempo, valorizan los inmuebles y patrimonializan al propietario (2013: 86)

Es precisamente por esto último que leyes como la participación en plusvalía son creadas, buscar el control del beneficio particular basado en normas y acciones de corte colectivo, como se ha mencionado anteriormente, es lo que se persigue, que estos recursos apropiados sean re-direccionados ya que son el producto de la intervención directa o indirecta de los entes gubernamentales. La morfología urbana de la ciudad de Cali ha mostrado un avance en materia de infraestructura, no obstante, aún nos vemos abocados a los mecanismos tradicionales de captación de recursos y dejamos de lado alternativas viables a causa de la poca voluntad política en su ejecución. Pasemos ahora a realizar el análisis del Plan Municipal de Desarrollo de Rodrigo Guerrero mandatario de Cali entre 2012 y 2015.

En materia tributaria se nos presenta el siguiente panorama:

Cuadro 2

Ingresos tributarios por habitante en pesos, 2010

CIUDAD	PREDIAL	ICA	SOBRETASA	OTROS	TOTAL
Medellín	154153	160511	37274	55821	407759
Barranquilla	128914	162195	20899	82433	394441
Bogotá	143809	288262	42571	89128	563770
Cartagena	151732	132970	22548	30468	337718
Bucaramanga	87400	147722	37163	48894	321179
Cali	104668	100417	28458	35417	268960

Fuente: DNP, DANE. Cálculos: Departamento Administrativo de Hacienda Municipal. EN: Plan De Desarrollo Municipal De Santiago De Cali: 2012-2015. P. 234

Lo que se puede notar a simple vista, es que la base tributaria de la ciudad de Cali es mucho más baja, según los datos entregados en el plan de desarrollo de Guerrero, pero más allá de estos datos es comprender la situación de trasfondo, a lo cual se le brinda esta explicación desde el mismo plan de desarrollo:

Cali no es hoy en día verdaderamente soberana y autónoma desde el punto de vista fiscal y financiero, lo cual compromete seriamente su capacidad para financiar programas estructurales para el bienestar de la población. Sus empresas municipales —otrota fuente de recursos para el desarrollo del municipio— llevan más de una década intervenidas. Su recaudo tributario está tercerizado, en un esquema que no sólo le implica renunciar al desarrollo de una institucionalidad fiscal propia, orientada a los resultados y le impide ejercer un verdadero control sobre la administración de sus ingresos, sino que además le significa un costo considerable y contribuye a mantenerla seriamente rezagada en cuanto a la generación de recursos frente a las demás grandes capitales del país. (Plan Municipal de Desarrollo, Cali. 2012-2015. P. 233)

Sumado a este panorama, los datos sugeridos por el ICA, Camacol y Planeación Municipal, señalan que desde 1999, no se actualizan los valores de referencia por metro cuadrado de construcción para la liquidación y pago del impuesto de Delineación Urbana; así mismo, desde el año 2005, no se cuenta con información completa y detallada sobre los establecimientos de industria y comercio, lo que ha impedido tener una base de información confiable para realizar un seguimiento apropiado al recaudo y su posterior fiscalización.

En el componente de Gestión Fiscal, Contable y Financiera, este Plan de Desarrollo señala lo siguiente:

Garantizar la sostenibilidad fiscal del Municipio en el largo plazo, un aumento considerable de los recursos a disposición de la Administración Municipal, la recuperación de la autonomía tributaria y financiera, la gestión efectiva de ingresos, activos y pasivos, así como su manejo contable, la ejecución adecuada del gasto, la inversión con enfoque de resultados y el manejo óptimo de los riesgos jurídicos y fiscales, que permitan el cumplimiento de las obligaciones propias del gobierno municipal en procura del

mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Santiago de Cali. (P: 239)

Cuadro 3
Cobro de plusvalía

NOMBRE	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA BASE 2011	META 2012-2015	RESPONSABLE
Implementación del cobro de la Plusvalía en el municipio.	Número	ND	1	Departamento Administrativo de Hacienda

Fuente: P.D.M, Cali. 2012-2015. P. 248

Durante el período 2007-2011, en el cual el recaudo por impuesto predial creció sólo a un promedio de 0,93% por año en términos reales -muy por debajo de la tasa de crecimiento del PIB- el impuesto de Industria y Comercio, apenas tuvo un crecimiento promedio del 2,25% anual, mientras que la sobretasa a la gasolina decreció a una tasa promedio de 2,39% anual real, según datos de Hacienda Municipal en un estudio realizado al fisco de la ciudad de Cali en 2012.

Entorno a la plusvalía urbana, continuamos presenciando una renuencia hacia la norma desde los mismos planes de desarrollo, esta actitud frente a la norma tiene serias complicaciones a nivel de la gestión social de la valorización de la tierra, ya que como lo señalan Smolka y Furtado, La recuperación de plusvalías es considerada fundamentalmente como una herramienta para promover equidad en las ciudades, más que como una manera de mejorar la autonomía fiscal municipal (2001: 42), esto señala que desde la recuperación de las plusvalías se puede llevar a cabo una gestión eficiente de los recursos en pro del bienestar colectivo, pero lo que hemos presenciado es que a nivel de recaudo, esta herramienta brilla por su ausencia en materia de eficacia y redistribución, condiciones *sine qua no* en el principio de gestión social, entendida esta como la participación y control de los gastos de instrumentos

tributarios, asimismo de la redistribución y promoción de la justicia social a través de la participación activa de la sociedad.

Asimismo, llevar a cabo la gestión social de la valorización de la tierra significa, precisamente, construir y hacer funcionar los medios legales y normativos garantizando así, una redistribución para toda la colectividad que pasa a ser beneficiada por aquellas acciones públicas que por lo general, implican algún beneficio privado.

Ahora bien, ¿cuáles son las herramientas para el recaudo tributario en Cali en este Plan de Desarrollo en particular?, se presentan a continuación:

Cuadro 4

INGRESOS PLAN FINANCIERO PARA PLAN DE DESARROLLO 2012 – 2015

INGRESOS TRIBUTARIOS	2012	2013	2014	2015	total	%
Impuesto Predial	236.341	257.813	293.778	311.813	1.099.745	14.71
Industria y Comercio	233.098	255.524	281.857	311.686	1.082.165	14.47
Sobretasa a la gasolina	66.478	69.802	71.896	74.056	282.232	3.77

Cifras en millones de pesos.

Fuente: Fuente y cálculos. Departamento Administrativo de Hacienda Municipal. EN: P.D.M. 2012-2015.

P. 262.

No es de extrañar, puesto que dentro de la estimación de las principales rentas para este Plan de Desarrollo, no se encuentra la participación en plusvalía como agente integral de las rentas municipales, se les da más prioridad a impuestos como: impuesto predial, impuesto de industria y comercio, sobretasa a la

gasolina, ingresos por contratación, contribución de valorización por megaobras, sistema general de participación y recursos de capital. No está mal que la ciudad haga efectivas estas contribuciones, el punto se centra en la renuencia que se demuestra en la asimilación y aplicación de la Ley de Participación en Plusvalía, pero ello no es solo un rasgo de Cali como urbe, es una condición generalizada en América Latina frente a las plusvalías, ya Furtado lo menciona:

La evolución de los instrumentos para la recuperación de plusvalía en América Latina, así como la del propio tema en cuestión, es marcada por la ambigüedad de su legitimación o deseabilidad política. Cualesquiera que sean los argumentos utilizados para justificar su escasa implementación, relativamente a su presencia en la legislación, sobresale como rasgo principal de esa debilidad la ausencia de condiciones políticas o la falta de voluntad política. Así, las limitaciones técnicas y administrativas, legales y culturales, a partir de las cuales muchas veces la utilización de los instrumentos existentes es cuestionada, pueden ser entendidas como desdoblamientos de condicionantes políticos que mediatizan la solución de problemas que surgen en la definición de quien paga, cuánto paga y cuánto paga por el beneficio recibido. (1997: 20)

A parte de esto, se pueden identificar aspectos técnico-administrativos cuyas falencias contribuyen a la escasa aplicación de este tributo:

- Desactualización de los catastros
- Ausencia de información sistematizada de la evolución de los precios de los inmuebles
- Deficiencia en los mecanismos de cobro
- Falta de recurso humano adecuado

A nivel gubernamental, Furtado reconocer en la ambigüedad política de la legitimación de mecanismos oficiales, asociada a las dificultades específicas en la operacionalización de tales instrumentos, elementos que se traducen en la escasez de su implementación, que a su vez, es marcada por la proliferación de formas alternativas de actuación del poder público (1997:21), en tal sentido, se hace necesaria la consonancia entre las políticas económicas, tributarias y financieras y los objetivos de las políticas urbanas y de la justicia social, proceso que si bien se ha desarrollado parcialmente mediante distintos métodos de

recaudación de contribuciones, no deja de sorprender la resistencia a la aplicación de las plusvalías urbanas, esto probablemente como lógica de capitalización de beneficios.

En un comunicado firmado por la señora Cristina Arango Olaya, Directora del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal de Cali, el 15 de Julio de 2013, responde a la proposición 131 de 2013, la cual esta direccionada específicamente al tema de la participación en plusvalía en el municipio de Cali, ello a petición del señor Herbert Lobaton Urrea secretario general del Consejo Municipal de Cali, en dicho documento la funcionaria responde una serie de inquietudes referentes a la plusvalía urbana en Cali.

A la pregunta: *¿A qué monto ascienden los recursos recaudados por el municipio entre el 26 de junio de 2003 y el 30 de diciembre de 2011 por concepto de participación en plusvalía?* La respuesta fue la siguiente: según información del Sistema de Gestión Financiera Territorial SAP, la renta participación en plusvalía, NO presenta recaudo entre 26 de junio de 2003 y 30 de diciembre de 2011.

Por otra parte, en el mismo comunicado, se alude a un estudio realizado por la firma Zarama & Asociados S.A en diciembre de 2007 llamado “*Asesoría en la aplicación del procedimiento de la LEY 388 de 1997 y acuerdo 111 de 2003 en lo atinente al proceso de liquidación de la base gravable de la participación en plusvalía y recaudo para el municipio de Santiago de Cali*”, deja entrever ciertos aspectos por los cuales la normatividad ha sido un límite tácito en la implementación de la plusvalía como base gravable efectiva en el municipio:

1. *El acuerdo 069 de 2000, en su artículo 521, señala que cuando no se incluye el tratamiento de desarrollo como área objeto de plusvalía, sin ningún sentido excluye el cobre del mismo, de una manera contradictoria con la finalidad del tributo, a los suelos urbanizables no urbanizados que estén en el área urbana y concentra la exigencia en los cambios de uso, lo que genera inequidades frente a los ciudadanos y permite que en el suelo urbano se escape la principal fuente de recaudo.*

2. *El acuerdo 111 de 2003, contiene relaciones incoherentes en cuanto a los elementos estructurales denominados causaciones, hecho generador y momentos de exigibilidad, que aunque podrían ser interpretados a la luz de la Ley 388 de 1997, podrían generar confusiones y discusiones.*

3. *El acuerdo 111 de 2003, contiene exenciones anti-técnicas y con efectos nocivos en el recaudo y que no han sido evaluado su impacto como la dirigida a la vivienda de interés social que podría estar siendo afectadas y beneficiando hasta los estratos 4.*

4. *La plusvalía por obra que señala el acuerdo 111 de 2003, solo propone los lineamientos generales del cálculo, liquidación, recaudo y cobro del tributo cuando se origina a partir de una obra pública, pero aún no están autorizadas las áreas sobre las cuales recaerá, es decir no es posible expedir liquidación del efecto de plusvalía por obra hasta tanto el consejo municipal no aprueba las áreas.*

Sumado a esto, el informe hace énfasis en lo siguiente: La Ley 388 de 1997 y el acuerdo municipal 321 de 2011, estatuto tributario de Santiago de Cali (antes acuerdo 111 de 2003) proveen que la participación en plusvalía solo es exigible en el momento en que se presente para el propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya declarado un efecto plusvalía en cualquiera de las siguientes situaciones:

- Solicitud de licencia de urbanización o construcción
- Cambio efectivo de uso del inmueble
- Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble (en el acuerdo 321 de 2011 se excluye este momento de exigibilidad)
- Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo (en el acuerdo 321 de 2011 se excluye este momento de exigibilidad)

Se debe tener presente que este informe salió a la luz pública en 2013, tiempo en el cual aún estaba vigente el POT del año 2000 y cuya estructuración entorno a la plusvalía urbana como se ha señalado, es muy precaria, pero no es solo desde el enfoque de la recaudación de un tributo que históricamente se ha

dejado de lado o sin una trascendencia para las arcas del municipio, sino todo aquello que implica en materia de gestión social de esos recursos, no obstante este panorama, para el año 2014 se presentó el nuevo POT de la ciudad de Cali, en ese sentido, es fundamental reconocer como se presenta la plusvalía urbana en este nuevo intento de ordenamiento territorial.

Iniciemos entonces con lo más explícito acerca del tema de las plusvalías urbanas, en tal caso, tenemos el siguiente articulado:

Artículo 517. La Gestión del Suelo. La gestión del suelo como parte de la función pública del ordenamiento del territorio municipal, se realizará con aplicación de todos aquellos instrumentos dispuestos por la norma jurídica vigente, entre los cuales, a título enunciativo, se aplicarán:

1. Los de la prevalencia del interés general sobre el particular, que permiten configurar la adquisición de inmuebles para la realización de proyectos de utilidad pública.
2. Los de función social y ecológica de la propiedad.
3. Los de distribución equitativa de cargas y beneficios, a saber: unidades de actuación urbanística, transferencia de derechos de construcción y desarrollo, cesión obligatoria en sitio o compensada en dinero o en otro sitio, compensación ambiental o patrimonial, aportes urbanísticos por edificabilidad, etc. LA PARTICIPACION EN PLUSVALIA DEBE NECESARIAMENTE SER PARTE INTEGRAL DE LA GESTION DEL SUELO.

Artículo 519. Instrumentos de Financiación. La financiación de los propósitos y proyectos del plan de ordenamiento territorial se realizará conforme a las herramientas legales dispuestas por la legislación vigente, entre las cuales se encuentran: los impuestos, las contribuciones, las tasas y los bonos y pagarés de reforma urbana, entre otros. Serán instrumentos de financiación del ordenamiento territorial en Santiago de Cali, entre otros, la contribución de valorización, la participación en plusvalía de que trata la Ley, la emisión de títulos representativos de derechos de desarrollo y construcción, los pagarés de

reforma urbana, los bonos de reforma urbana, tasas por contaminación, incentivos tributarios, incentivos económicos directos y compensación ambiental, así como los recursos provenientes de la participación de la Nación.

Artículo 520. Participación en Plusvalía. Las acciones urbanísticas que regulan o modifiquen la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho al Municipio de Santiago de Cali de participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones de conformidad con lo previsto en la ley 388 de 1997 y el Decreto 1788 de 2004.

Parágrafo. La Administración Municipal en un plazo máximo de un (1) año deberá reglamentar la participación en plusvalía por Decreto del Alcalde, la cual se adoptó mediante el Acuerdo 357 de diciembre 26 de 2013.

Artículo 521. Hechos Generadores de Participación en Plusvalía en el Presente Acto de Ordenamiento. Son hechos generadores de la participación en la Plusvalía incrementos del valor del suelo, no imputables a la actividad de sus titulares, sino a las decisiones de ordenamiento territorial, las cuales son:

1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte de suelo rural como suelo rural suburbano.
2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
3. La ejecución, por parte del Municipio, de obras públicas que generen mayor valor en los terrenos, siempre y cuando no hayan sido financiadas por la contribución de valorización.

Plano 3

Áreas generadoras de plusvalía. Fuente: Plan de ordenamiento territorial para Santiago de Cali 2014. EN:
http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/pot__pub

En este último artículo, se introduce un párrafo que se convierte en objeto de análisis sobre todo en el alcance real de la plusvalía en este POT:

Parágrafo 2. *El Municipio De Santiago De Cali la plusvalía por mayor aprovechamiento no será exigible en los casos en los que se apliquen aportes por edificabilidad.*

Por lo anterior, podemos deducir que, una constructora se verá abocada a realizar en pago solo por concepto de edificabilidad, más el cambio de uso que se destine al terreno donde se lleve a cabo dicha construcción será eximida del pago de plusvalía, por su parte, un predio que en su primer planta se destine a una actividad comercial y edifique en vertical dos plantas más, queda o no sujeta al tributo pero solo por edificabilidad de las dos plantas, mas no por el cambio de uso del inmueble, esta aspecto no solo vuelve ambigua la normatividad urbana en relación a la plusvalía, sino que sea más factible la evasión y responsabilidad de tal beneficio particular, esto en detrimento del bien, asimismo, este aspecto no combate de manera eficiente la especulación del mercado inmobiliario.

Lo señalado en el parágrafo 2, va en contravía de la misma normatividad ya que, en el capítulo X, Artículo 86 del Derecho Urbano, se especifica que la participación en plusvalía es independiente de otros gravámenes que se impongan a la propiedad inmueble, es decir, ajeno a las características tributarias que posea un inmueble, estos deben hacerse efectivos, dado que la norma así lo exige, pongamos de ejemplo lo siguiente: previo estudio, si un inmueble tiene una exigibilidad de valorización y al tiempo de plusvalía, estas deben ampararse en los lineamientos del POT y en las normas vigentes en materia urbano-fiscal, para su cobro y destinación.

Por otra parte, en materia de plusvalía, conocer la clasificación del suelo es de vital importancia ya que marca un parámetro en la materia:

Plano 4

Clasificación del suelo. Plan de Ordenamiento Territorial, 2014. Fuente:
http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/pot__pub

Por disposición del acuerdo 069 de 2000, la ciudad de Cali fue dividida en cinco piezas:

- Pieza urbano regional (polígono normativo del 01 al 75)
- Pieza ciudad norte (polígono normativo del 76 al 91)
- Pieza ciudad sur (polígono normativo del 92 al 109)
- Pieza ciudad oriental (polígono normativo del 110 al 140)
- Pieza ciudad sur-occidental (polígono normativo del 141 al 185)

De esta división, El Estudio del Valor del Suelo Urbano en Cali para el 2012 llevado a cabo por la Loja de Propiedad Raíz de Cali y la Cámara de Comercio, se establece que la zona sur se concibe como residencial y articuladora con la conurbación del corredor Cali-Jamundí, contiene los suelos que proporcionan las alternativas más factibles para la expansión urbana y por ello, la actuación pública se concentra allí, así como en la ordenada orientación y administración del proceso de expansión, esta caracterización, relacionada con lo dispuesto en el artículo 74, del Capítulo X del Derecho Urbano convierte a esta zona en objeto de plusvalía urbana.

Plano 5

Plano de piezas urbanas de Cali. Fuente: El Estudio del Valor del Suelo Urbano en Cali 2012. Loja de Propiedad Raíz de Cali y el Valle del Cauca, la Cámara de Comercio. P. 14

La ciudad de Cali ha presentado un dinamismo urbano importante en los últimos años, sumado a ello, el impacto de las megaobras y de la infraestructura del Sistema de Transporte Masivo, han logrado congeniar un desarrollo

urbanístico el cual ha respondido a necesidades específicas (como por ejemplo la puesta en marcha del proyecto Ciudad Paraíso), no obstante, dichas necesidades han sobrellevado el cambio de sus actividades iniciales, lo cual, permite reconocer que si bien zonas del centro y sur de la ciudad están siendo sometidas a una eclosión de construcciones de todo índole (comerciales, gubernamentales, habitacionales), no cabe duda que el cuestionamiento a cerca de la actuación de la normatividad y la responsabilidad de aquellos inmersos en dichos proyectos salta a la luz.

Como se ha mostrado, la norma es clara y expedita, sin embargo, la preocupación latente entre lo que se hace en materia de infraestructura urbana y lo que se recupera como beneficio de dicha norma a la cual acceden no solo los constructores para llevar a cabo sus proyectos sino también todos aquellos contribuyentes que le hacen conejo a la norma, queda sometida a una relación de causalidad en la cual, los estamentos públicos improvisan los parámetros regulatorios generando así, no un descalabro fiscal para la ciudad, pero si una omisión de una reglamentación constitucional (Art. 82) la cual está orientada al servicio de la colectividad.

La gestión social de la valorización de la tierra invita no solo a reconocer un marco fiscal, tributario, político o económico, sino también hacer prácticos los objetivos de esas disposiciones, objetivos que necesariamente deben voltear su mirada hacia enfoque más colectivos y menos personalistas, mas integradores y menos segregadores, más participativos y menos excluyentes. El análisis que se realice en torno a la gestión social de la valorización de la tierra tomando como referencia lo visto anteriormente, solo es una muestra del esfuerzo de muchos contextos sociales, políticos y legales por integrar al groso de la ciudadanía en una labor que le es intrínseca, el control de su propio espacio y sus recursos.

No cabe duda que la ciudad es hoy en día un objeto de estudio fundamental para los científicos sociales, dado que muchas de las realidades que se tejen, se llevan a cabo en este lugar, la ciudad se ha convertido un habitad de confluencia, relacional, histórico y cultural, lo que suceda con ella no es ya cuestión de unos, pues sus efectos recaen en todos

Lo que demuestran tanto los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) analizados en esta investigación, es que si bien se toman como referente principios legales en torno a las plusvalías urbanas, las inconsistencias son pululantes en ambas hojas de ruta. No podemos concluir diciendo que no se han llevado a cabo esfuerzos encaminados a corregir esta realidad.

La cuestión es que se han hecho de manera desarticulada, in-contextual y apresurada, desarticulada porque no se establece una simetría entre los POT's, los PMD y la norma establecida, dicho de otra forma, parecería que cada uno persigue objetivos diferentes, cuando los mismos principios que los rigen invitan a que se lleve a cabo una correlación mutua, ejemplo de ello lo representa el artículo 539 del POT de Cali para el año 2014:

“Articulación con el Plan de Desarrollo Municipal: Para asegurar el cumplimiento de los objetivos y propósitos del presente Acto de Ordenamiento Territorial y alcanzar el modelo territorial adoptado, las administraciones municipales siguientes deberán incluir en su correspondiente Plan de Desarrollo lo concerniente al Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento, que formará parte del Plan Plurianual de Inversiones. El Programa de Ejecución contendrá los proyectos estratégicos previstos en este Plan, el monto de los recursos asignados para el período, la fuente de financiación y la entidad responsable de su gestión o ejecución según sea el caso”.
(P: 512)

In-contextual, porque se lleva a cabo una lectura errónea de la ciudad, sus necesidades reales y apremiantes, sus condiciones socio-económicas que deviene una intervención cimentada en lo legal pero también teniendo como horizonte el bienestar colectivo que es lo que determina al final, la gestión social de la valorización de la tierra.

Sin embargo, esta mala lectura es la que provoca que en nombre del desarrollo urbano se cometan acciones cuyo efecto colateral se traduce en una grave situación de abandono y miseria para algunos, asimismo, este aspecto se

traduce en una falencia a la hora de interpretar las normas *ergo* su implementación obedecerá a tal principio, la normatividad es clara y concisa, no obstante en el afán por adaptarlas a condiciones particulares donde intereses pueden jugar un rol determinante en la toma de decisiones, se concluye por llevar a cabo una norma que se convierte en un retazo de ideas y conceptos que en última instancia terminan siendo inoperantes.

Asimismo, la premura con la que se busca ejecutar las acciones urbanísticas en pro de unos intereses particulares juega en contra de una correcta y acertada lectura de la norma. Se busca con afán que los principios de acción en la ciudad tengan un propósito específico y si tal propósito obedece a un círculo privilegiado que ve en la ciudad un elemento de captación de recursos, por obvias razones, tendrán un espaldarazo, no obstante, su interés por que el proceso se lleve de manera transparente es parcializado teniendo una visión inicua de la Ley.

Esta cuestión es utilizada a favor de los captadores ya que lo apresurado de la situación no permite que se realice la tarea de seguimiento y control de forma rigurosa y crítica brindándole a la sociedad en general acuerdos y concesiones integrales, progresivos en materia redistributiva y participativos. La gestión social de la valorización de la tierra pasa por reconocer no solo estos tres principios básicos, sino ubicar como objetivo fundamental el bienestar colectivo en concreto.

Considerar la plusvalía urbana como una *Bravura* (valentía), es una necesidad que el contexto actual de la ciudad de Cali deviene, no solo por lo que implica a nivel social, sino también de cara a lo que se proyecta y a los retos para la ciudad en materia urbana, la retrospectiva del tal proceso es que se ha llevado a cabo de manera desordenada y sin doliente, pese a las herramientas legales para evitar tal cuestión coexisten entre sí.

Por otra parte, la *Bravata* (bravuconería), que representa en muchos casos, incluso ante la norma, aspectos particulares que desconocen el alcance colectivo de las iniciativas públicas en materia urbana, se continúan apoyando aún en el desconocimiento real de la normatividad y su correlación con diversas instancias a nivel de ordenamiento y legitimidad urbana, la ambigüedad en la interpretación y los “micos” que se les quieren implantar a la Ley enfocada en continuar un

monopolio inmobiliario de tierras ha limitado en gran medida la correcta utilización de esta herramienta.

Si bien el municipio posee otras rentas, la participación en plusvalía no deja de ser un referente no solo por lo que se ha dejado de ejecutar, sino de sus posibles alcances si se hubiese llevado a cabo, como lo menciona la señora Cristina Arango Olaya, Directora del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal de Cali, entre 2003 y 2011 no se presenta recaudo alguno por este concepto, deducir el monto de lo que esto representa sería complejo aparte, porque no es nuestro objetivo, pero si es necesario hacer el ejercicio mental y reflexionar lo que representarían estos recursos en materia tributaria para la ciudad y su destinación si se cumpliera con la norma establecida. Sin embargo no deja de ser preocupante la situación de cara a lo venidero, máxime cuando en el plan de desarrollo del actual alcalde Maurice Armitage nos encontramos al respecto con este panorama:

Cuadro 5

INGRESOS CORRIENTES PLAN FINANCIERO PROYECCIÓN 2016-2019

DETALLE	AÑO			
	2016	2017	2018	2019
Ingresos Corrientes				
Impuesto Predial.	410.858	431.204	452.725	489.277
Industria y Comercio.	313.371	322.657	343.063	362.570
Sobretasa a la Gasolina.	82.751	86.475	90.366	94.433
Impuesto de Delineación.	19.983	19.721	20.707	21.742

Fuente: P.M.D, 2016 – 2019: CALI PROGRESA CONTIGO. P. 148.

Podemos notar que la proyección tributaria de la ciudad sigue sujeta a la tercerización y más aún, la participación en plusvalía como una herramienta

tributaria, continua al margen del ente fiscal municipal y como suceso precedente el actual alcalde de la ciudad Maurice Armitage determino en el Presupuesto General el Municipio de Santiago de Cali para el año 2017 que por este concepto se percibiera cerca de 1000 millones de pesos (P:111), asimismo, destino 200 millones de pesos en asistencia técnica para el estudio y análisis de los hechos generadores de plusvalía en Cali (P:9), ello como respuesta al atenuante reto que representa no solo la estabilización de las rentas municipales, sino también de la plusvalía urbana como objeto en constante estudio actualmente, pero, pese a este esfuerzo, es una medida paliativa que no considera el real alcance de dicho tributo.

Cuadro 6

DECLARATORIA DE PLUSVALÍA 2016

	N° Predial	Matricula Inmobiliaria	Área	Propietario	Dirección
PARTIPE 1	x000200030000	370-74853	61563	Fiduciaria Bancolombia S.A	Carrera 8 N° 31-49
				Sociedad Fiduciaria como vocera del fideicomiso PA Centro Comercial Guayacán	
	x000200010000	370-85566	4637	Inversantamonica	Calle 26 entre Carrera 7 y 8
PARTIPE 2	x000200070000	370-176212	10999	Inversiones Caicedo Antioquia	Calle 26 entre Carrera 7 y 8 esquina nororiental
	x000200040001	370-86393	9184	Central de Metales	Carrera 8 N° 33-55

Fuente: Alcandía de Santiago de Cali, Sud-Dirección de Catastro Municipal. Resolución N° 4131.5.14.39.S.01 del 7 de Enero de 2016.

Cuadro 7

VALOR DE PLUSVALÍA POR METRO CUADRADO PARA CADA PARTICIPE 2016

PARTICIPE	PLUSVALÍA \$/M2	Área Objeto de Participación (AOP) decreto 0468/2015
Participe 1: Unidad de gestión	\$ 318.886	30.364 M2
Participe 2: Unidad de actuación urbanística	404.434	12.853 M2

Fuente: Alcandía de Santiago de Cali, Sud-Dirección de Catastro Municipal. Resolución N° 4131.5.14.39.S.01 del 7 de Enero de 2016.

Cuadro 8

CALCULO DEL EFECTO PLUSVALÍA 2016

PARTICIPE	N° Predial	Vr. M2 del suelo después de la acción urbanística	Vr. M2 del suelo antes de la acción urbanística	plusvalía \$/M2 sobre área bruta
Participe 1: Unidad de gestión	x000200030000	\$ 953.012,00	\$ 634.125,00	\$ 318.886,00
	x000200010000	\$ 953.012,00	\$ 634.125,00	\$ 318.886,00
Participe 2: Unidad de actuación urbanística	x000200070000	\$ 984.131,00	\$ 798.722,00	\$ 185.409,00
	x000200040001	\$ 984.131,00	\$ 400.498,00	\$ 563.633,00

Fuente: Alcandía de Santiago de Cali, Sud-Dirección de Catastro Municipal. Resolución N° 4131.5.14.39.S.01 del 7 de Enero de 2016.

Las herramientas están presentes y la invitación es a que el ejercicio se desarrolle a través de la gestión social de la valorización de la tierra. En el horizonte aparece la figura del desarrollo urbano como lo hizo en los años 50', pero esta iniciativa se llevó a cabo de manera desorganizada, aleatoria e inconsecuente, el llamado es a que si bien este desarrollo no se detiene, si por lo menos que pueda asegurarse que el bienestar colectivo, por ese hecho, se lleve a cabalidad, ya que este principio no está sometido a interpretación, dado que la misma normatividad es específica en su objetivo central.

COLOFÓN

La ciudad en la actualidad es escenario de múltiples procesos sociales, políticos, económicos y culturales, todos ellos aparejados en una relación simbiótica, esto quiere decir que la comprensión de dichos procesos necesariamente debe pasar por su lectura integral. Las plusvalías urbanas son un intento más de comprender la dinámica de la ciudad y encausar un desarrollo imparable hacia el bienestar de la gran mayoría.

No obstante, este principio lógico, lo que se percibe es que las dinámicas que se encausan para el progreso de las ciudades en materia de infraestructura y prestación de servicios son proyectadas como una forma de engrosar los beneficios particulares dejando de lado la razón ética de colectividad.

Podríamos pensar que estamos ubicados sobre tierra movediza y así fuese si es que no existiesen las leyes que amparan tal razón ética. En ese sentido, no estamos hablando de una utopía al querer percibir el desarrollo de una ciudad y su beneficio general, *la ciudad es para todos* y como tal su progreso debe significar el de sus habitantes, ello en consonancia con lo dictaminado en el Derecho a La Ciudad.

Teniendo en cuenta lo anterior y refiriéndonos a las leyes, la UN-HABITAT en un texto emitido en el año 2005 llamado *Proyecto de la red global para desarrollar herramientas del suelo a favor de los pobres*, hace una serie de recomendaciones en torno al suelo urbano como herramienta de gestión y bienestar social:

1. Operar en un marco social-legal amplio y articulado para la acción y políticas del suelo urbano, con flexibilidad suficiente para adaptarse a las realidades, diferencias y necesidades regionales, nacionales y locales.
2. Identificar herramientas adecuadas que la Red Global deba desarrollar, que correspondan a una amplia variedad de objetivos interrelacionados por alcanzar.

3. Identificar y articular los principales responsables para desarrollar tales herramientas.
4. Crear los procesos político-institucionales y los mecanismos financieros necesarios para que se creen las herramientas correctas para las necesidades, situaciones y actores que las necesitan.
5. Traducir herramientas genéricas en conjuntos específicos de iniciativas.
6. Establecer un equilibrio sensato entre discusión y acción en el trabajo de la Red.
7. Operar dentro de un marco social-legal amplio para el suelo urbano que incluya cinco dimensiones interrelacionadas: derechos del suelo, gestión y administración del suelo, elaboración de leyes del suelo urbano, cumplimiento de las leyes del suelo urbano y evitar la informalidad en el acceso al suelo urbano y a la vivienda.
8. Orientar el proceso de desarrollo de herramientas hacia el tratamiento de las siguientes áreas: elaboración de políticas, gestión, formación de capacidades, investigación, educación, apoyo a la causa y resolución de conflictos.
9. Establecer tres áreas prioritarias para las actividades de la Red, incluyendo: derechos del suelo, uso del suelo y planificación y control del desarrollo y tributación del suelo. Cada uno de los cuales podría servir, a su vez, como punto de investigación.
10. Hacer que los movimientos populares participen en la Red para garantizar un circuito virtual de retro-alimentación entre investigación y acción, para mejorar la rendición de cuentas de las herramientas del suelo que favorezcan a los pobres y que incluyan la cuestión de género, para apoyar acciones comunitarias y para maximizar el impacto de las políticas.

En este punto, queremos hacer énfasis en las recomendaciones número 7, 8 y 9, ya que tienen que ver en gran medida con el fundamento de esta investigación, de tal manera que analizar las actuaciones que desde las administraciones locales se da al tema urbano y en especial al tema de la gestión social a través de las plusvalías, pasa precisamente por tejer una relación intrínseca entre la Ley y la acción concreta, pero esta acción investida de un control eficiente de los recursos, de su correcta distribución y de su cobro afectivo.

Pero por otra parte, también es importante tener en cuenta que es el mercado quien jalona la norma y que por lo tanto, no se puede pensar que la norma funciona sin el mercado, en ese sentido, cuando el mercado quiere hacer negocio en un zona determinada, entonces es el Municipio quien lo autoriza a hacerlo, pero en contraprestación, debe exigirle una parte de la plusvalía generada, cuando el mercado quiere intervenir un espacio reestructurándolo para hacer edificios de 10 o 20 pisos para estratos altos o medios, el poder público se lo permite y como resultado de esta acción, el suelo de ese espacio incrementara su valor. En ambos casos, la Ley dictamina que el municipio tiene el derecho a exigir la plusvalía generada por dicha construcción (Ley 9 de 1989 y Ley 388 de 1997), la cuestión es si efectivamente los Municipios proceden en ese sentido.

Asimismo, la obligatoriedad que tienen los municipios en el cobro de la plusvalía, pasa también por reconocer que los propietarios se convierten por acto de legislativo en sus socios y como tal, se benefician de lo que estas entidades territoriales dispongan a nivel urbano.

En otras palabras, como lo dice Oscar Barrero: “Los municipios deben captar parte de esta plusvalía puesto que son socios de los propietarios del suelo a través de la norma y de los servicios públicos que generan. Esta gestión por parte del municipio es la forma efectiva para desarrollar ordenadamente una ciudad. (2013: 123). Podemos ejemplificar lo anterior así:

Un centro comercial: para el propietario el suelo vale 12\$, más 30\$ invertidos en infraestructura, es decir un total de 42\$ m², siendo que venderá el terreno útil para locales comerciales a 2000 \$ m², el costo se incrementa 47 veces, la diferencia entre 2000 \$ y 42 \$ es de 1958 \$ por m², ello representa la plusvalía de ese inmueble.

El ejemplo anterior aunque escueto, sirve para reconocer la acción y el alcance de las plusvalías urbanas y lo que representar omitir esta realidad del discurso y la acción política. El suelo urbano es el banco emisor del Municipio, pues este puede obtener ingresos a cambio de normas, ingresos a cambio del aumento en el perímetro, ingresos a cambio de mayor edificabilidad, quien paga no es el comprador final, ni el constructor, ni el promotor inmobiliario, ni el Municipio, quien contribuye es el propietario del suelo a cambio de una parte de ese fenómeno especulativo mencionado.

Los Municipio tiene todas las herramientas para que todo lo que toque se vuelva oro, ello por medio de la norma que la Ley le otorga, no obstante, la situación de Cali es la misma que la de la gran parte de los municipios latinoamericanos, ya que aunque posea estas herramientas, sus beneficios son captados por manos particulares en detrimento del bienestar general de la población pero ¿Que implica que esos recursos caigan en manos particulares?

Los recursos captados de manera particular por el concepto de plusvalía, son recursos que se desvían de su propósito original, el cual es su redistribución materializado en obras para el bienestar de la ciudadanía. Es importante tener en cuenta, que los recursos provenientes de la plusvalía pueden no ser muy elevados, es recomendable prever una destinación en conjunto con alguno de los fines de mayor importancia social y que puedan tener un mayor impacto redistributivo.

Para la ciudad de Cali, se recomienda considerar la conveniencia de no priorizar la compra de tierras, que aplicada de manera desarticulada de los demás instrumentos de gestión del suelo pueden resultar en dificultades relacionadas con el encarecimiento de los precios y por ende de la especulación urbana. Se recomienda, haciendo una lectura integrada, que los recursos de plusvalía se destinen a temas álgidos tendientes a su contexto urbano particular,

una de estas iniciativas sería por ejemplo la generación de suelo urbanizado para vivienda de interés prioritario o al financiamiento de estructura vial y de sistema de transporte masivo, ello como respuesta a lo establecido en el artículo 85 de la Ley 388 de 1997.

El cobro de la plusvalía viene a corregir el desbalance entre el municipio y el propietario, las herramientas que para tal propósito se disponen son especialmente las normas amparadas en marcos constitucionales y los mismos derroteros que el Municipio establece para su orden y gestión territorial (POT y PMD).

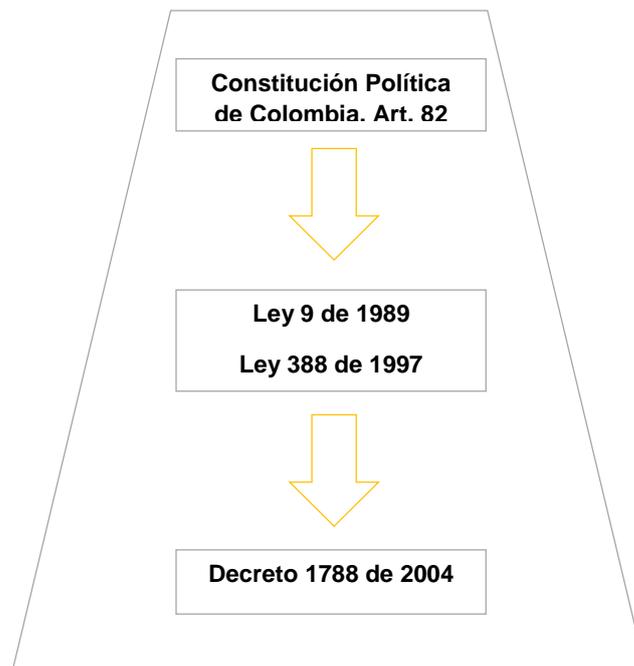
Cali ha vivido desde el año 2000 una serie de iniciativas en torno a la recuperación en plusvalía, pero lo que se pudo constatar a través de este ejercicio investigativo, es que estas iniciativas se quedaron solo en eso, no hubo una efectiva racionalización del tributo y mucho menos, comprensión de mismo lo que imposibilitó su puesta en marcha por parte de las administraciones posteriores, por tal motivo, muchos de los resultados que a nivel social se pudieron llevar a cabo por la aplicación de la norma urbana quedaron rezagados a otro tipo de impuestos (7)

Pero esta realidad, no solo lo afronta la ciudad de Cali, esta es una situación que debe poner en sobre aviso a los demás municipios de Colombia, tal como lo señalan Velásquez y Nieves : *“Sin embargo, y a pesar de su rango constitucional y claro desarrollo legal, la inmensa mayoría de las ciudades colombianas no la cobran, el Estado ha carecido de un derrotero claro que permita la discusión pública sobre las políticas de gestión del suelo, aunque desde la Ley 9 de 1989 se consagraba ya la figura de la Contribución de Desarrollo Municipal, tributo encaminado a la recuperación del mayor valor del suelo para la colectividad, por falta de voluntad política, lo cierto es que no sobraron los obstáculos – Decreto 1780 de 1989 por el cual se crean los Bonos de Reforma Urbana, iniciativa que no tuvo éxito- para su implementación”*. (2013: 175)

De acuerdo con Furtado (2000), la experiencia latinoamericana respecto a este tipo de ingresos muestra que poco se desarrollan, y cuando lo hacen, en vez de hacerlo a partir del principio ético de justicia que subyace en su objetivo (el incremento del valor del suelo resultante de acciones comunitarias, debe

retornar a la comunidad), su captura se erige en mecanismo pragmático de recuperación de costos para resolver la escasez crónica de ingresos públicos y financiar proyectos de infraestructura urbana. A la larga, la meta principal de tales instrumentos ha sido aumentar las rentas públicas, sin importar si se basan o no en un principio distributivo.

RANGO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA



Fuente: Vázquez y Nieves (2013: 184).

Para el contexto de una ciudad como Cali, el cobro de la plusvalía urbana significaría una política progresiva en materia de igualdad y gestión social y es que este cobro como los sostiene Jaramillo (2003) es un beneficio con características especiales que no pueden enmarcarse como impuesto, tasa o contribución y responde al llamado realizado por el constituyente primario consignado en el Artículo 82 de la Carta Política colombiana, uno de los rasgos que la caracteriza es, precisamente, su fiscalidad, así como la destinación precisa a objetivos sociales y de igualdad de la función pública del urbanismo.

Para autores como Jaramillo (2003), Furtado (2000) y Smolka y Mullahy (2010), las plusvalías urbanas se convierte en una herramienta que le permite a los municipios no solo acceder a lo que por Ley les corresponde sino que, mediante dicha Ley, se puede llevar a cabo una gestión eficiente de esos

recursos orientándolos hacia el bienestar de la sociedad. Más allá de estas apreciaciones, es innegable que la participación en plusvalía es un sinónimo de gestión social.

En ese mismo sentido, Velásquez y Nieves establecen lo siguiente:

La evidencia de que la participación en plusvalía tiene un contenido particular que va mucho más allá de cualquier otra obligación tributaria sobre la propiedad inmueble proviene de su origen constitucional como derecho/deber colectivo, pues sin duda el artículo 82 constitucional un mandato en clave imperativo a las entidades territoriales para recuperarlas como consecuencia de la acción urbanística del Estado, mandato que, en efecto, ha sido soslayado por la falta de información y la falta de capacidad para usarla como herramienta eficaz para la gestión urbana. (2013: 177)

Pese al claro mandato constitucional establecido en el Artículo 82 de la Carta Política colombiana, el cual establece como deber de las entidades públicas la participación en las plusvalías generadas por la acción urbanística del Estado y la regulación del uso del suelo, el Municipio de Cali, sigue sin contar con este importante mecanismo de financiación del desarrollo urbano-territorial, pese a los incipientes esfuerzos por lograrlo. La implementación del cobro de plusvalía es una necesidad para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y su correcta destinación, asimismo, para el mejoramiento urbano-territorial, pues constituye una herramienta para gestionar no solamente recursos fiscales sino de desarrollo.

A pesar de los desarrollos legales y jurisprudenciales, así como de su reglamentación local, lo cierto es que el asunto sigue siendo un tema alejado de las discusiones de ciudad. El tema no se ha visibilizado, por ello los ciudadanos lo sienten como lejano e incluso, inútil, los gobiernos de turno observan con extrañeza la existencia de esta clase de tributo y aunque constituye una herramienta eficaz no solo para aumentar el recaudo fiscal, sino para encaminar el desarrollo urbano, prefieren resignarse a mostrar pequeños avances antes de afectar los intereses económicos y/o gremiales.

Un caso que puede llegar a ejemplificar lo anterior, lo representa la renovación urbanística que se proyecta para el centro de la ciudad de Cali (Ciudad Paraíso), ello creara un gran impacto en la ciudadanía por el cambio morfológico que dicho intervención generará, sin embargo, este desarrollo también implica que el suelo en ese espacio se valorizará en relación a su carga tributaria inicial, es decir, que una familia que tenga un predio en ese lugar verá incrementado el valor de si inmueble, pero asimismo le sucederá al comerciante, la cuestión es saber si la administración ha establecido unos parámetros claros para calcular este incremento y hacerlo efectivo conforme a la ley, además, sobre aquello que realmente deban tributarlo.

Decir que la gestión social de las plusvalías urbanas se ha establecido como un medio democratizador y de participación en la ciudad de Cali es un exabrupto, ya que, como se ha evidenciado, esta iniciativa ha estado ausente en los escenarios políticos y fiscales, de lo contrario, dicho tributo tendría una relevancia tacita para la administración local, así mismo, su ausencia se marca en el desconocimiento y desinformación que tiene la ciudadanía y más aún, funcionarios públicos al respeto.

En ese sentido, no podemos aseverar que dichas plusvalías se hayan abordado en un marco democratizador, ya que como lo menciona Velásquez y Nieves la finalidad de la participación en plusvalía viene justamente del concepto propio de recuperación o participación, atribuibles a los esfuerzos de la comunidad para convertir los recaudos por ese concepto en mejoramiento *in loco* benéfico de los ocupantes o de la comunidad en general,

Por otra parte, las hojas de ruta en materia de gestión del territorio (Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Municipales de Desarrollo), en el caso de la ciudad de Cali, pese a que en su marco conceptual muestran iniciativas en torno al tema de las plusvalías urbanas, lo cierto es que su alcance es muy limitado en comparación a lo establecido en la Ley, asimismo, retrospectivamente la gestión social por concepto de plusvalías han sido evadidas en las propuestas de desarrollo local por parte de las administraciones de turno.

Lo que tenemos, son esfuerzos infructíferos por controlar algo que en la realidad económica, social y política no se aplica en la ciudad de Cali desde la

puesta en marcha constitucional de la ley urbana a través del Artículo 82 de la Constitución Política, más aún, el crecimiento desmedido y desorganizado de la ciudad en la última década sumado a la renuncia por parte de las autoridades municipales al respecto, ha impedido que la participación en plusvalía sea una herramienta viable en materia fiscal y en materia social.

Recoceremos en la administración actual del Alcalde Maurice Armitage un tibio acercamiento a la cuestión, pero ello no deja de carecer de toda rigurosidad en el entendimiento global del alcance y aplicación de la norma *in situ*, lo que tenemos es el intento por descifrar algo que se ha omitido por años, pero que las realidades de los estudios urbanos, políticos, económicos y jurisprudenciales han revelado como herramienta eficaz de gestión social contra la especulación de los precios de la tierra urbanizable.

Los enormes desequilibrios que rodean el bienestar de las personas en las ciudades, obedece en su gran mayoría a la apropiación de beneficios y recursos colectivos por parte de un grupo privilegiado de personas. La ciudad es de todo los que en ella habitan, consigna que desde el Derecho a la Ciudad se necesita más robustecida.

Esta investigación quiere establecer una referencia para que herramientas encaminadas al bienestar colectivo como las plusvalías urbanas sean una *real politic* y no una mera norma que adorne la Ley Estatal.

El suelo urbano continúa siendo un activo para algunos cuyo propósito es demostrar sus privilegios patrimoniales en la sociedad, en lugar de convertirse en una base imponible para generar los recursos necesarios encaminados al bienestar colectivo. Desde una perspectiva diferente como lo señala Smolka y Mullahy (2010) el legado histórico del concepto socialmente sesgado de “privatización de los beneficios y socialización de los costos” sigue predominando cuando se refiere a la gestión pública del suelo urbano.

En suma, los recursos están allí, presentes, pero de los cual carecemos como ciudad es de la capacidad y la voluntad para utilizarlos de la manera adecuada. Si existen ciudades pobres es porque no desean hacer uso de los instrumentos

que por Ley poseen para contrarrestar tal efecto y adecuar sus finanzas, en otras palabras, no hay ciudades pobres sino mal administradas.

Para terminar, en cuanto a la gestión social, podemos señalar que el déficit habitacional, las reubicaciones urbanas que carecen de espacio aptos o las crisis periódicas de los servicios esenciales como el agua, son aspectos que el marco normativo colombiano subsana y una de esas herramientas es la responsabilidad fiscal de las ciudades productos de sus plusvalías. El concepto de gestión social, pese a que determina las decisiones políticas en torno al desarrollo urbano, son precisamente estas decisiones políticas las que determinan el rumbo de tal desarrollo, desafortunadamente, es la población con menos recursos y las arcas del municipio quienes se ven afectados ya que el objetivo de las plusvalías no se lleva a cabo el cual es la recuperación por parte de los entes locales para su distribución social, en ello, la ciudad de Cali aún está en deuda.

BIBLIOGRAFÍA

BORRERO OCHOA, Óscar (2013). Plusvalías urbanas: generaciones y administración. EN: Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en pdf.

BRUE, Stanley. GRANT, Randy (2009). Historia del pensamiento económico. México. Ed. Infosources.

COLLAZOS, Jaime Andrés (2012). Finanzas públicas de Cali: evolución, caracterización y diagnóstico. Banco de la República, Cali, Colombia. Vol. 28 No. 125 Oct-Dic 2012. En: https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/1530/html

ERBA, Diego Alfonso (2013). Definición de políticas del suelo urbano en América Latina, Teoría y práctica. Programa para América Latina y el Caribe. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en pdf.

FERRANDO CORELL, José Vicente (2011). Valoración de inmuebles de naturaleza urbana. Madrid. Editorial Universidad Politécnica de Valencia.

FURTADO, Fernanda (1997). Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina: debilidad en la implementación, ambigüedad en la interpretación. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en PDF.

_____ (2000). Pensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en pdf.

HARVEY, David (2013). Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Madrid – España. Ediciones Akal.

JARAMILLO GONZÁLEZ, Samuel (2009). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Bogotá – Colombia. Centro de estudios sobre desarrollo económico (Cede), Universidad de los Andes.

_____ (2003). Los fundamentos económicos de la participación en plusvalía. Bogotá - Colombia. Universidad de los andes y el Lincoln Institute of Land Policy.

JEVONS, William Stanley. (1998). La teoría de la economía política. Madrid: ed. pirámide.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes. Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia. Documento elaborado a partir de la exposición de motivos del acuerdo de plusvalías de Bogotá. Disponible en PDF.

MARX, Karl. (2005). El Capital, tomo I. Argentina: Siglo XXI Editores.

MONTAÑA MURILLO, Magda Cristina. (2010). 90 años de la contribución de valorización en Colombia. Estado del arte frente a su aplicación, 2010. Disponible en:[http://www.comunidadcontable.com/bancomedios/documentos%20pdf/impu estos164-90anos.pdf](http://www.comunidadcontable.com/bancomedios/documentos%20pdf/impu%20estos164-90anos.pdf)

PIKETTY, Thomas. (2014). El Capital en El Siglo XXI. Fondo de Cultura Económica. Bogotá.

RICARDO, David. (1973). Principios de economía política y tributación. México: Ed. fondo de cultura económica.

RESTREPO, Juan Camilo. (1996). Hacienda Pública. Bogotá-Colombia. Universidad Externado de Colombia. 3ra Edición.

SANTORO, Paula (2004). (Org.) Gestión social de la valorización de la tierra. Sao Paulo. Instituto polis.

SANTORO, Paula y Cymbalista, Renato (2004). Introducción y expresión “gestión social de la valorización de la tierra”. EN: Santoro, Paula (Org.) Gestión social de la valorización de la tierra. Sao Paulo. Instituto polis.

SMITH, Adam. (2001). La riqueza de las naciones. Madrid, Editorial Alianza.

SMOLKA, Martin y AMBORSKI, David. (2003). *Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana*. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE), Vol. 29, P 55 – p 77. Disponible en pdf.

SMOLKA, Martin y FURTADO, Fernanda Ed. (2001). Recuperación de plusvalías en América Latina. Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en pdf.

SMOLKA, M y MULLAHY, L (2010). Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas del suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en pdf.

VELÁSQUEZ MUÑOS, Carlos Javier y NIEVES LÓPEZ, José Gabriel. (2013). La participación en plusvalía como mecanismos de financiamiento del desarrollo urbano territorial: aspectos legales y jurisprudenciales. EN: **TUIRÁN SARMIENTO, Ángel.** Editor. El territorio: un análisis desde el Derecho y la Ciencia Política. Universidad del Norte Editorial. Barranquilla-Colombia.

ZAPATA, Rubén Darío (2017). La urbanización del mundo. Tomado de: Revista CEPA No. 24 febrero/julio.

REFERENCIAS INSTITUCIONALES

El Estudio del Valor del Suelo Urbano en Cali 2012. Loja de Propiedad Raíz de Cali y el Valle del Cauca. Cámara de Comercio de Santiago de Cali. Fecha de consulta: noviembre 20 de 2016.

El Estudio del Valor del Suelo Urbano en Cali 2010. Loja de Propiedad Raíz de Cali y el Valle del Cauca. Cámara de Comercio de Santiago de Cali. Fecha de consulta: noviembre 24 de 2016.

Plan de Ordenamiento Territorial para Santiago de Cali 2000. EN: http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan_de_ordenamiento_territorial_pot_pub. Fecha de consulta: noviembre 24 de 2016.

Plan de Ordenamiento Territorial para Santiago de Cali 2014. EN: http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/pot_pub. Fecha de consulta: noviembre 30 de 2016.

Plan municipal de desarrollo de Santiago de Cali. Alcalde: John Maro Rodríguez Flores, periodo (2001-2003). Disponible en pdf. Fecha de consulta: diciembre 3 de 2016.

Plan municipal de desarrollo de Santiago de Cali. Alcalde: Apolinar Salcedo Caicedo, periodo (2004-2007). Disponible en pdf. Fecha de consulta: diciembre 15 de 2016.

Plan municipal de desarrollo de Santiago de Cali. Alcalde: Jorge Iván Ospina Gómez, periodo (2008-2011). Disponible en pdf. Fecha de consulta: enero 20 de 2017

Plan municipal de desarrollo de Santiago de Cali. Alcalde: Rodrigo Guerrero, periodo (2012-2015). Disponible en pdf. Fecha de consulta: enero 22 de 2017

Plan municipal de desarrollo de Santiago de Cali. Alcalde: Maurice Armitage, periodo (2016-2019). Disponible en pdf. Fecha de consulta: enero 24 de 2017.

NOTAS:

1: Documento CONPES 3819 “Ley del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, que indicó la importancia de formular una política de largo plazo para consolidar un Sistema de Ciudades que aproveche de mejor manera los beneficios de la **urbanización** y de la **aglomeración**, y a su vez que considere una mayor **integración regional**. El principal insumo para la definición de esta estrategia en el PND 2010-2014 fue el estudio realizado por el Banco Mundial en 2010 con apoyo del DNP, denominado “Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition”.

2: Otras normas que los reglamenten. Ley 388 Artículo 87: Participación en plusvalía por ejecución de obras públicas. Cuando se ejecuten obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial o en los **planes parciales** o en los instrumentos que los desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización, las correspondientes autoridades distritales, municipales o metropolitanas ejecutoras, podrán determinar el mayor valor adquirido por los predios en razón de tales obras, y liquidar la participación que corresponde al respectivo municipio, distrito o área metropolitana.

Ejemplo: En reunión extraordinaria del 11 de marzo de 2016, la Junta directiva de METRO CALI S.A. consigna en el acta que el Ingeniero OSCAR ARMANDO GARRIO OTOYA, presidente, manifiesta: frente al proyecto TERMINAL SUR, con un valor aproximado de \$60.000 millones de pesos, publicará pliegos en julio de 2016, cuenta con estado de diseño del 99%, se encuentra pendiente por definir el cálculo de la plusvalía por parte de Planeación Municipal...”

3: Para el Estado Colombia, esta actividad esta ampara sobre la Ley 388 de 1997 y el Artículo 82 de la Constitución Política de Colombia.

4: Los impuestos origen y clasificación. Disponible en: <http://service.udes.edu.co/modulos/documentos/rafaelcantor/LOSIMPUESTOSORIGENYCLASIFICACION.pdf>

5: Los impuestos origen y clasificación. Disponible en: <http://service.udes.edu.co/modulos/documentos/rafaelcantor/LOSIMPUESTOSORIGENYCLASIFICACION.pdf>

6: Descentralización y entidades territoriales. Procuraduría general de la nación e instituto de estudios del ministerio público, 2011. Disponible en: www.procuraduria.gov.co/media/file/pdf.

7: El Cobro de Valorización por excelencia ha constituido el impuesto que por lo general las administraciones locales abordan para el financiamiento de obras públicas o de mejoramiento urbano

ANEXO

Planes Parciales

[Normas generales](#)

16/03/2017

Tratamiento	Plan Parcial	Estado	Fecha
	Bochalema	Adoptado	07/12/2007
	Centro Intermodal Transp. Reg. Pasajeros Sur	Adoptado	10/11/2011
	Ciudad Meléndez	Adoptado	30/10/2002
	El Carmen y San Bartolo	Adoptado	31/01/2007
Expansión Urbana	El Verdal y Gonchelandia	Adoptado	30/01/2015
	Las Vegas	Adoptado	21/02/2014
	Piedrachiquita	Adoptado	27/06/2016
	Zonamérica	Adoptado	17/02/2015
	Haciendas Lituania y Dalandia	Adoptado	20/10/2016
	Hacienda Cachipay	Concertación ambiental	17/06/2016
	Las Vegas del Lili	Concertación ambiental	13/09/2016
	El Capricho	En formulación	
	Hacienda El Guayabal	En formulación	25/10/2010

	Hacienda El Hato	En formulación	30/09/2011
	Hacienda El Marañon	En formulación	27/10/2010
	Marañon bajo	En formulación	27/10/2015
	Predelimitado 4	En formulación	07/10/2016
	Predelimitado 6	En formulación	07/10/2016
Renovación Urbana	Ciudadela de La Justicia	Adoptado	09/06/2014
	El Hoyo y El Piloto	Adoptado	22/12/2014
	Guayacán	Adoptado	07/01/2016
	Nueva Korea	Adoptado	10/10/2013
	San Pascual	Adoptado	20/03/2013
	Sucre	Adoptado	30/01/2015
	El Calvario	Adoptado Adopción modificación	07/01/2016
	Marcas Mall	Adoptado	23/11/2016
	San Vicente 2	En formulación	18/08/2016
	El Embudo	Adoptado	13/12/2007

<u>Desarrollo Urbano</u>	<u>La Morelia Etapas III, IV y V</u>	<u>Adoptado</u>	13/05/2009
	<u>Llanos de Pance</u>	<u>Adoptado</u>	23/12/2008
	<u>Menga</u>	<u>Adoptado</u>	20/03/2014
	<u>Parque Comercial Río Cauca</u>	<u>Adoptado</u>	07/12/2005
	<u>Reserva del Oeste</u>	<u>Adoptado</u>	28/07/2008
	<u>Talleres del Municipio</u>	<u>Adoptado</u>	12/03/2014
	Santa Bárbara	<u>En formulación</u>	11/04/2014