

La Participación en Plusvalía en la Ciudad de Bucaramanga y su impacto en la industria de la Construcción

Rafael Enrique Navas Acevedo
Hernán Rodríguez Hernández
Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo

Fecha de Recepción: 23/05/15 – Fecha de Aceptación: 28/10/15

Resumen

La participación en plusvalía fue un instrumento inexistente en la ciudad de Bucaramanga hasta marzo de 2012, cuando el Concejo de la ciudad aprobó el acuerdo 012 que dio vía libre a la participación de plusvalía, con un retraso de 15 años con respecto a la Ley 387 de 1997, pero en el año 2012, finalmente se aprobó un acuerdo en el Consejo que le dio vía libre a su cobro.

La presente investigación se orienta a conocer la normatividad sobre plusvalía, los antecedentes a nivel nacional y local y las razones para que en principio no se aprobara dicha participación y finalmente se llegara a una concordancia entre la administración municipal y el cabildo de Bucaramanga.

Palabras clave: participación, plusvalía, industria de la construcción, impacto, Bucaramanga.

Abstract

The participation in goodwill was a non-existent instrument in the city of Bucaramanga until March 2012, when the City Council approved the agreement 012 that gave way to the participation of goodwill, with a delay of 15 years with respect to Law 387 Of 1997, but in the year 2012, an agreement was finally approved in the Council, which gave it free rein.

The present investigation is oriented to know the normativity on surplus value, the antecedents at national and local level and the reasons for that in principle it was not approved this participation and finally it was reached a concordance between the municipal administration and the town council of Bucaramanga.

Keywords: participation, surplus value, construction industry, impact, Bucaramanga.

I. INTRODUCCIÓN

Siendo la plusvalía un cobro vía administrativa muy

específico que se da cuando existe la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano, cuando se establece o modifica el régimen o la zonificación de usos del suelo y se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez, aspectos todos de concurrencia en Bucaramanga la presente investigación permite conocer cómo, pese a la articulación entre los fundamentos y las condiciones de suelo y urbanísticas en Bucaramanga, dicha participación fue aprobada tardíamente.

II. ESTADO DEL ARTE

Un estudio titulado: Aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia: Estudio de Casao, Deserpaz y presentado por Liliana Bonilla y Juber Galiano Plaza demostró que "el recaudo por participación a una tasa del 50%, en el globo total, arrojaría una renta fiscal cercana a los 8.341 millones de pesos, que equivalen aproximadamente al 13% de los ingresos tributarios de la ciudad de Cali. Así mismo, son cuatro veces el presupuesto de inversión para vivienda de interés social (\$2.000 millones). Equivale a decir que se solucionaría el problema habitacional para aproximadamente 1.179 hogares pobres de la ciudad" [1].

Una tesis titulada; Aproximación teórico práctica de la plusvalía urbana como instrumento de financiación para el desarrollo municipal de Chía, presentada por Jorge Herrera, María Andrea Medina fue una aproximación teórico práctica de la plusvalía urbana como instrumento de financiación para el desarrollo municipal de Chía, donde se evidencian ingresos importantes para la administración: "de acuerdo con el estudio técnico del POT de Chía, se puede observar que en la zona urbana de este municipio los 1.086 predios fueron beneficiados por las acciones urbanísticas, lo que según cálculos del documento, generarían un recaudo por plusvalía total de \$19.4 millardos de pesos de 2001. A medida que se haga exigible la participación en la plusvalía, según lo consignado en la Ley 388 de 1997, la administración contará con recursos que podrán y deberán ser utilizados para el desarrollo urbanístico y consolidación del espacio público en

el municipio [2]

Un artículo publicado por Sandra V Salgado, Alexander Sierra, Magda Montaña y María Clara Bejarano titulado: Bogotá, D.C. primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial [12] informa El artículo informa sobre dos períodos de tiempo, el primero entre 2000 y 2002 y el segundo entre mediados de 2003 y el primer semestre de 2004, en los que la Administración Distrital inició y dio continuidad a la discusión sobre la adopción de la participación en la plusvalía.

Como resultado de este proceso, durante los meses de enero a abril de 2004 y después de un desarrollo técnico, conceptual y jurídico que puede calificarse como pionero, desarrollado por la Administración de la ciudad, por primera vez en el país fue posible calcular, liquidar, aplicar la tarifa y notificar la obligación de pagar la plusvalía, a los propietarios de aproximadamente 5.575 inmuebles en los que se había configurado el efecto plusvalía, como efecto de la aplicación de las normas del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad [11].

A partir de esta primera experiencia, la administración pública de Bogotá ha ido involucrando no sin dificultades –relata el artículo– el proceso de aplicación de la participación en la plusvalía como parte de sus actividades rutinarias y hasta la fecha, septiembre de 2006, el recaudo era del orden de US\$ 9.850.000.

Entre los factores que incidieron a favor de la aplicación de la participación en la plusvalía en Bogotá es necesario mencionar los siguientes: una decidida voluntad política del entonces alcalde de la ciudad, Antanas Mockus, que se expresó, entre otras manifestaciones, en instrucciones claras para el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y para la Secretaría de Hacienda Distrital en el sentido de elaborar el texto del proyecto de Acuerdo de Adopción de la Participación en la Plusvalía para su presentación al Concejo de la ciudad; el apoyo directo a la Administración Distrital de una entidad y un programa académicos con profundo conocimiento sobre el tema de la regulación del mercado del suelo urbano, el Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy quien estuvo al frente de la elaboración y defensa ante el Concejo Distrital del proyecto de acuerdo, y de algunos otros miembros de la red latinoamericana de este Programa; una muy oportuna coordinación entre el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Secretaría de Hacienda Distrital y el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, entidades responsables y vinculadas al proceso técnico de cálculo, liquidación, aplicación de tarifas y notificación del efecto plusvalía [5].

En Bucaramanga no hay estudios precedentes pero si una acción en concreto para la aplicación de la plusvalía en la

ciudad: la Plenaria del Concejo de dicha ciudad aprobó el 13 de marzo de 2013 el cobro de la contribución por Plusvalía en la capital santandereana, el cual tendrá efecto una vez se realice la reforma al Plan de Ordenamiento Territorial a mediados de año. Los concejales aprobaron comenzar el recaudo con un 40% del mayor valor para el 2012 y el 2013, mientras que a partir del 1 de enero del 2014 se exigirá el 50%. Este aporte sólo se cobraría en el momento en que los dueños de las tierras soliciten licencias de urbanismo o realicen procesos de compraventa de los predios [13].

Entre los cambios importantes que sufrió el documento original está la no inclusión de las zonas de protección ambiental en la medida. Esto hace referencia particularmente a 11 hectáreas de los cerros orientales que tienen prevista una modificación para que sean suelos de expansión urbana.

III. LA PLUSVALIA

Definición: La plusvalía es un instrumento urbanístico que regula la especulación del suelo. Los propietarios de tierras elevan los precios de estas cuando las Administraciones públicas disponen urbanizar tierras, esto genera expectativas dentro de los propietarios y hacen que estos inicien una especie de especulación [3].

El propietario de tierras conoce que estas son necesarias y escasas, espera que la administración y la presión de la ciudad urbanicen y así poder elevar su patrimonio sin trabajo o inversión alguna en esta ganancia. Se apropia de los recursos de la ciudad la cual le entrega norma y recursos a un particular sin que este aporte parte del mayor valor adquirido.

Por lo tanto la plusvalía es el mayor valor que está adquiriendo un propietario por un predio, al que no ha realizado mejoras, simplemente ha adquirido para especular, por lo que desde una perspectiva general la plusvalía es una ganancia que obtiene el dueño de las tierras por el mayor valor que estas adquieren por su potencialidad de ser urbanizadas [4].

ALCANCE

La plusvalía que obtiene el propietario de las tierras, induce a que las administraciones municipales participen de dicha plusvalía, para que esta sea distribuida entre la comunidad. De acuerdo con la ley 388 de 1997, el hecho generador de la participación son las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas, que autorizan específicamente a destinar el inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada. Estas son:

- La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- 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.

Igualmente, 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 [6].

Desde esta perspectiva los alcances de la participación en plusvalía están plenamente identificados por la ley, solo se genera en casos de incorporación de suelos rurales a urbanos o suburbano, cuando cambia el uso del suelo por ejemplo de residencial a comercial o industrial y cuando se utiliza un predio para construir edificios, es decir densificar [8].

En los demás casos, no existe plusvalía y por lo tanto no se genera participación de la misma, porque este instrumento se sustancia del mayor valor que adquiere un predio por procesos de desarrollo y expansión urbana. Un instrumento diferente a la valorización que se produce cuando se ejecutan obras que generan un mayor valor al predio. En el caso de la plusvalía no median obras, solo el mayor valor surgido de la especulación del precio de los predios, cuando se generan acciones de expansión urbana.

NORMATIVIDAD

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

La Ley 388 de 1997 le confirió un marco jurídico a dicha plusvalía y en el artículo 73 la define consagrando lo siguiente: de conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través

de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

Los concejos municipales y distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios. El Artículo 74 de la Ley 388 de 1997 sobre hechos generadores establece que : constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía de que trata el artículo anterior, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 8 de esta Ley, y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen.

Son hechos generadores los siguientes:

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

En el mismo plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, se especificarán y delimitarán las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas contempladas en este artículo, las cuales serán tenidas en cuenta, sea en conjunto o cada una por separado, para determinar el efecto de la plusvalía o los derechos adicionales de construcción y desarrollo, cuando fuere del caso.

El Artículo 78 de la Ley 388 de 1997 expresa que el número total de metros cuadrados que se considerará como objeto de la participación en la plusvalía será, para el caso de cada inmueble, igual al área total del mismo destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento, descontada la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público de la ciudad, así como el área de eventuales afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas, las cuales deben estar contempladas en el plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen.

El Artículo 75 de la Ley 388 de 1997 hace relación al Efecto Plusvalía Resultado de la Incorporación del Suelo Rural al de Expansión Urbana o de la Clasificación de Parte del Suelo Rural Como Suburbano promulgando que: Cuando se incorpore suelo rural al de expansión urbana, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente

procedimiento:

- Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. Esta determinación se hará una vez se expida el acto administrativo que define la nueva clasificación del suelo correspondiente.
- Una vez se apruebe el plan parcial o las normas específicas de las zonas o subzonas beneficiarias, mediante las cuales se asignen usos, intensidades y zonificación, se determinará el nuevo precio comercial de los terrenos comprendidos en las correspondientes zonas o subzonas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de zonificación, uso, intensidad de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.
- El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie objeto de la participación en la plusvalía.

Este mismo procedimiento se aplicará para el evento de calificación de parte del suelo rural como suburbano.

En Artículo 77 de la Ley 388 de 1997 sobre Efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo, el legislador expresó que: cuando se autorice un mayor aprovechamiento del suelo, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se determinará el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias; con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. En lo sucesivo este precio servirá como precio de referencia por metro cuadrado.
2. El número total de metros cuadrados que se estimará como objeto del efecto plusvalía será, para el caso de cada predio individual, igual al área potencial adicional de edificación autorizada. Por potencial adicional de edificación se entenderá la cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite en la respectiva localización, como la diferencia en el aprovechamiento del suelo antes y después de la acción generadora.
3. El monto total del mayor valor será igual al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia, y el efecto plusvalía por metro cuadrado será equivalente al producto de la división del monto total por el área del predio objeto de la participación en la plusvalía.

En el Artículo 79 de la Ley 388 de 1997 se consagra que 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.

En el Artículo 80 de la Ley 388 de 1997 sobre procedimiento de cálculo del efecto plusvalía, se expresa que: el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o los peritos técnicos debidamente inscritos en las Lonjas o instituciones análogas, establecerán los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas; y determinarán el correspondiente precio de referencia tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los artículos 75, 76 y 77 de esta Ley.

Para el efecto, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, de su revisión, o de los instrumentos que lo desarrollan o complementan, en el cual se concretan las acciones urbanísticas que constituyen los hechos generadores de la participación en la plusvalía, el alcalde solicitará se proceda a estimar el mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas o subzonas consideradas. Una vez recibida la solicitud proveniente del alcalde, el IGAC o la entidad correspondiente o el perito evaluador, contarán con un plazo inmodificable de sesenta (60) días hábiles para ejecutar lo solicitado. Transcurrido este término, y sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar por la morosidad de funcionario o los funcionarios responsables, y de la responsabilidad contractual en el caso del perito privado, la administración municipal o distrital podrá solicitar un nuevo peritazgo que determinen el mayor valor o monto de la plusvalía de acuerdo con los procedimientos y parámetros instituidos en este mismo artículo.

En el decreto 1788 del 3 de junio de 2004 mediante el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997, se consigna en el artículo 2 que los valores comerciales antes de la acción urbanística a que hacen referencia los artículos 74, 75, 76 y 77 de la Ley 388 de 1997, serán ajustados a valor presente, aplicando el Índice de Precios al Consumidor, IPC, a la fecha de expedición del Plan de Ordenamiento Territorial, de su revisión o de la adopción de los instrumentos que lo desarrollan y complementan.

En el Artículo 3° se establece que para calcular el efecto de plusvalía previsto en el artículo 77 de la Ley 388 de 1997, en el caso de la autorización específica de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, se tendrá en

cuenta la incidencia de la edificabilidad adicional autorizada sobre el valor del suelo.

El Artículo 4° consagra que la estimación del efecto de plusvalía por metro cuadrado de suelo en cada una de las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas donde se concretan los hechos generadores será realizada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, los catastros descentralizados, o los peritos privados inscritos en Lonjas de Propiedad Raíz o instituciones análogas y que la entidad o persona encargada de estimar el efecto de plusvalía establecerá un solo precio por metro cuadrado de los terrenos o de los inmuebles, según sea el caso, aplicable a toda la zona o subzona geoeconómica homogénea.

En el Artículo 5° se expresa que cuando se solicite una licencia de urbanismo o de construcción para el desarrollo por etapas de un proyecto, la participación en plusvalía se hará exigible para la etapa autorizada por la respectiva licencia y en el Artículo 6° que para la expedición de licencias de urbanización o construcción y sus modalidades, tratándose de inmuebles beneficiados por el efecto de plusvalía, las autoridades competentes solo podrán expedir los respectivos actos administrativos cuando el interesado demuestre el pago de la Participación en la Plusvalía correspondiente al área autorizada.

IV. ESTABLECIMIENTO DE NORMAS PARA APLICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA [10]

ACUERDO 012 DEL 02 DE MARZO DE 2012 [9]

El primer intento para establecer las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en el Municipio de Bucaramanga fue el proyecto de acuerdo 012 del 02 de marzo de 2012 que trataba lograr a través de políticas redistributivas, un desarrollo urbano más incluyente. Este acuerdo denominado PA 012 se desprendió del PA 06 presentado por el alcalde de la ciudad y que fue aprobado en su totalidad, a excepción del artículo 12, de 13 que presentaba el proyecto, por lo que el acuerdo final que se condensa a continuación quedó reducido a 12 artículos.

En el artículo 1, objeto se establecen las condiciones generales para la aplicación, en el Municipio de Bucaramanga, de la participación en las plusvalías que se causen por los hechos generadores previstos en la ley 388 de 1997 y sus reglamentaciones.

En el artículo 2, se establece que están obligados al pago de la participación en plusvalías derivadas de la acción urbanística del municipio de Bucaramanga, los propietarios o poseedores o fideicomitentes o titulares de los derechos fiduciarios de los inmuebles respecto de los cuales se

configure cualquiera de los hechos generadores. En todo caso, responderán solidariamente por el pago de la participación en la plusvalía el poseedor y el propietario del predio.

En el artículo 3, se consagra que exclusivamente el municipio de Bucaramanga tiene derecho a participar en las plusvalías derivadas de su acción urbanística.

En el artículo 4, se establece que constituyen hechos generadores de la participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del municipio de Bucaramanga, los siguientes:

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

En el artículo 5, se expresa que el pago de la participación en plusvalía será exigible en el momento en que se presente para el propietario o poseedor del inmueble al menos uno de los siguientes casos:

1. Expedición de licencias urbanísticas en cualquiera de sus modalidades, cuando ocurra cualquiera de los hechos generadores.
2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble siempre y cuando sobre el respectivo predio se verifique que existe el hecho generador.
4. Expedición a favor del propietario o poseedor del predio de certificados representativos de derechos de construcción y desarrollo cuando se configure el hecho generador, o adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos establecidos en la ley 388 de 1997.

En el artículo 6, sobre determinación del efecto plusvalía se expresa que el efecto plusvalía se calculará en la forma prevista en los artículos 75 a 78 de la ley 388 de 1997 y en el decreto nacional 1788 de 2004 y en las normas que los reglamenten o modifiquen.

En el artículo 7, sobre liquidación de la participación en plusvalía, se determina que con base en la determinación del efecto plusvalía por metro cuadrado calculado, el alcalde municipal o en quien delegue, liquidará el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y expedirá el acto que determina la participación

del municipio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 81 de la ley 388 de 1997 y en las normas que lo modifiquen, subroguen, desarrollen o reglamenten.

El monto de la participación correspondiente a cada predio se actualizará a partir del momento en que quede en firme el acto de liquidación de la participación según lo establecido por las normas legales vigentes.

En el artículo 8, se consagra que el porcentaje de la participación en plusvalía a liquidar será:

1. Entre la vigencia del presente acuerdo y el 31 de diciembre del 2012: 30%
2. Del primero de enero al 31 de diciembre del 2013: 40%
3. Del primero de enero del 2014 en adelante: 50%

En el artículo 9, sobre formas de pago de la participación en plusvalías, se expresa que la participación en la plusvalía podrá pagarse mediante cualquiera de las siguientes formas:

1. En dinero efectivo.
2. Mediante la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en áreas de desarrollo incompleto o inadecuado, cuya inversión será equivalente al monto de la plusvalía, previo acuerdo con la secretaría de planeación municipal, acerca de los términos de ejecución y equivalencia de las obras proyectadas.
3. Mediante la adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía liquidada, en los términos previstos en el artículo 88 y siguientes de la ley 388 de 1997.

En el artículo 10, se establece que los recursos provenientes de la participación en plusvalía se destinarán a las siguientes actividades:

1. El 40% de los recaudos, para la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o por expropiación, dirigidos a desarrollar proyectos urbanísticos de iniciativa pública o mixta, que generen suelos urbanizados destinados a la construcción de viviendas de interés prioritario o su equivalente jurídico, o de vivienda progresiva en sus diferentes modalidades, así como para la ejecución de obras de infraestructura vial o espacio público de esos mismos proyectos. Igualmente podrá destinarse para la adquisición de inmuebles de vivienda de interés prioritario en programas de renovación urbana.
2. El 60% del recaudo, para la ejecución de proyectos y obras de espacio público, recreación, parques y zonas verdes que conforman el sistema de espacio público urbano, en las zonas o proyectos priorizadas por el plan de ordenamiento territorial.

En el artículo 11, se consagra que el alcalde municipal

reglamentará los mecanismos de pago de la plusvalía, en un término no mayor de seis (6) meses a partir de su entrada en vigencia.

Finalmente, en el artículo 12 se expresa que la adopción en el municipio de Bucaramanga de la participación en plusvalías derivadas de la acción urbanística del municipio como tributo, inicia a partir de la entrada en vigencia del acuerdo por el cual se apruebe la revisión del 2011 al plan de ordenamiento territorial.

Teniendo en cuenta el anterior articulado, es evidente que se hace una transcripción casi literal de la ley 388 de 1997. Por lo tanto cabe la pregunta: ¿Por qué se esperó 15 años, para presentar y aprobar la plusvalía en Bucaramanga?

Hay varias razones, la primera de ella política, no había voluntad por parte del consejo o de los alcaldes para presentar una iniciativa que se consideraba que podía lesionar el gran crecimiento urbanístico que ha tenido la ciudad, y porque este cobro podía ser mal recibido entre los grandes acumuladores de tierras urbanizables o suburbanas que son las empresas constructoras de la ciudad.

La segunda razón es el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, su mecánica y su contenido. El Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga fue expedido en el año 2000 mediante el Acuerdo 034 del 2000 y se han efectuado tres revisiones que están compiladas en el Decreto Municipal 078 de 2008.

V. IMPACTO DE LA PARTICIPACION EN PLUSVALIA SOBRE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION DE BUCARAMANGA

EN EL USO DEL SUELO

En primer lugar el POT y sus revisiones establecen por reclasificación del suelo [7]:

a. Clasificar áreas rurales como nuevas áreas de expansión. En el sector norte del río Surata se incorporan aproximadamente 168 hectáreas como nuevas áreas de expansión

b. Clasificar áreas de expansión como nuevas áreas urbanas. Esta reclasificación se presenta en 288 hectáreas, distribuidas así:

Vía a Girón -Valle quebrada la Iglesia: donde se incorporan unas 61 hectáreas como área urbana

En la Zona norte – Cémex: con un área cercana a las 11 hectáreas.

En el Valle río de Oro – Chimitá Zona industrial en inmediaciones de la vía Palenque-Café Madrid, donde a través de la formulación de planes parciales, se podrán incorporar aproximadamente 216 hectáreas de expansión como área urbana.

a. Clasificar áreas de suelo rural de protección en la categoría de suelo de expansión, que están ubicadas al oriente de Pan de Azúcar y totalizan 6 hectáreas.

b. Clasificar áreas rurales de protección como suelos urbanos, ubicadas en la zona de Santa Bárbara al oriente de la ciudad, que totalizan 5 hectáreas

El Alcalde Bohórquez y el Consejo al estudiar el POT y las nuevas tierras que podrían ser sometidas a la plusvalía se dieron cuenta que sin por cambios en la clasificación del suelo de las zonas anteriormente reseñadas, se desarrollan en los próximos 10 o 15 años, su incorporación como suelo urbano o a través de planes parciales en las zonas de expansión, podrían producir al municipio una plusvalía de \$94.000 millones de pesos en valores constantes, calculando que la participación sea del 50% del mayor valor generado. Unos recursos no depreciables que generaron el interés de la actual administración y cabildo por ello aprobaron la participación en plusvalía. A ello se le suman los recursos que por vía plusvalía podrían generarse por el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.

En efecto el POT y sus reformas permiten el uso comercial en la mayor parte de la ciudad, pues establece que las zonas de vivienda podrán tener uso comercial compatible.

Algunas zonas fueron clasificadas como de uso múltiple y ahora en la revisión son clasificadas como uso comercial. De manera similar muchos barrios residenciales permiten uso compatible con la industria casera o pequeñas fábricas. De esta forma se podrían captar grandes recursos por la multiplicidad de usos o mezcla con usos residenciales, comerciales e industriales en casi toda la ciudad.

EN EL PROCESO DE DENSIFICACION URBANA

Un aspecto fundamental en el proceso de construcción en la ciudad de Bucaramanga es la dinámica de crecimiento vertical que tiene la ciudad, ante la ausencia de terrenos para su crecimiento horizontal. Esta ciudad está cambiando constantemente: viejas casas son demolidas para dar paso a edificios, en toda la ciudad se aprecia una gran densificación, una de las mayores no solo del país sino de Latinoamérica, por ello como la plusvalía tiene como tercer hecho generador el mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

En Bucaramanga por mayor edificabilidad a partir de aumentos en el índice de construcción, se estiman unos 28.034 predios que comprenden un área de 726 hectáreas y el 31% del área urbana edificable, donde podrían lograrse por participación en plusvalía unos \$44.765 millones de pesos en valores constantes.

El total de plusvalía estimada para Bucaramanga por el

alcalde y los concejales, partiendo que se cobrara el 50% del mayor valor, asciende a una suma cercana a los \$139.000 millones de pesos, que se podrían recaudar en un horizonte de 15 años, una cifra nada despreciable que fue el motor que generó la presentación de los proyectos de acuerdo y posteriormente la aprobación por parte del Consejo de la plusvalía.

Sin embargo es importante evaluar un aspecto que puede generar menores ingresos por participación que los estimados por el Consejo o la administración municipal: la respuesta de los constructores. En efecto estarán dispuestos los constructores a pagar grandes sumas de dinero por predios de Bucaramanga para construir sus edificios, si tienen la opción de adquirir lotes o predios en poblaciones vecinas como Girón, Piedecuesta o Floridablanca, municipios en donde no se ha aprobado la participación en plusvalía.

Es evidente que en zonas de estratos cinco o seis, debido al costo de los apartamentos y la capacidad económica de los potenciales compradores, los constructores pueden trasladar dicha participación al precio final de sus apartamentos, locales, etc. Pero en estratos cuatro, tres o dos, es evidente que la capacidad de los potenciales compradores se vería afectada por el mayor costo final. Ello podría generar dos fenómenos, que podrían darse en forma exclusiva, cada uno de ellos, o a la vez: la orientación de la actividad constructora en la ciudad de Bucaramanga se concentraría en los estratos cinco y seis, con pocas ofertas para otros estratos o zonas de estratos cuatro o tres y aun dos serían utilizadas para construir para los estratos más pudientes, en un proceso de “colonización” que generaría un desplazamiento de habitantes de dichas zonas a los municipios cercanos donde encontrarían vivienda nueva o usada a menores precios.

En ambos casos, se generaría una densificación proyectada a estratos que poseen mayor número de vehículos, lo que generaría mayores problemas y a largo plazo un caos de movilidad en una ciudad que cuenta con pocas vías amplias y carece de espacios para ampliarlas.

El otro supuesto es que se desplace la actividad constructora de alta densificación a otros municipios, lo que impediría que se recibieran los montos de ingresos estimados por la Administración y el Consejo Municipal, pero que por el contrario beneficiaría a los habitantes de la ciudad, ya que se detendría el acelerado proceso de densificación urbana que amenaza con saturar la ciudad de zonas duras, desaparecer las pocas zonas verdes existentes, incrementar los problemas de contaminación por CO₂ y de movilidad que actualmente vive la ciudad.

Desde esta perspectiva la participación en plusvalía sería un instrumento para detener el desenfrenado proceso de construcción de edificios que vive actualmente la ciudad.

EN EL COSTO DE LA ACTIVIDAD CONSTRUCTORA

La actividad constructora de la ciudad de Bucaramanga va a tener un impacto en términos de costos igual a las cantidades estimadas de recursos provenientes de la plusvalía por la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano, el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo y un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación y/o el índice de construcción.

Estos recursos generarán un costo adicional a los constructores, que se suma al generado por los lineamientos del nuevo POT que exige medianía no solo en la parte posterior de los edificios, sino que se requiere de un espacio libre adicional a cada lado de los mismos. Esos sobrecostos sumados, generan un mayor valor por metro cuadrado real final para los constructores y por ende, como se había anotado en el punto anterior, sobre el valor final de la vivienda.

Este mayor costo generará a largo plazo, una contracción de la demanda y de la oferta constructora e incidirá sobre la ubicación de los futuros proyectos de las constructoras de la ciudad, que pueden alternatively desarrollar sus nuevos proyectos en otros municipios del Área Metropolitana donde no se genere participación de la plusvalía.

EN LA DINAMICA DE LA CONSTRUCCION [14]

La construcción en Bucaramanga tiene una excelente dinámica y según el Observatorio de Competitividad de la Cámara de Comercio de Bucaramanga este fue uno de los gremios que jalonó el crecimiento de los indicadores económicos de la región. "Sectores como la construcción van muy bien en obras de carácter multifamiliar. Al paso que van ese saldo a primer semestre es el más alto de los últimos seis años y tendríamos un año histórico".

Otro aspecto importantes es que: "Entre enero y junio de este año en Bucaramanga y el área metropolitana se licenciaron 673.417 metros cuadrados, lo que significó un crecimiento del 89,6%, respecto al mismo periodo del año pasado, siendo uno de los sectores de la economía regional con más dinamismo en este año".

Desglosado por subsectores el de vivienda multifamiliar fue el que más crecimiento registró y tuvo un incremento de 132,6% respecto al área de licencias aprobadas. "Hay una demanda muy importante para vivienda de clase media. El sector tiene confianza en el país, capacidad de endeudamiento, de ahorro y seguridad de empleo, todo esto genera que las familias se entusiasmen a demandar una vivienda".

Para la Cámara Colombiana de la construcción, Camacol, el entorno general del país en cuanto a incentivos para la compra de vivienda va por buen camino. "Estamos en un entorno muy positivo que lo favorece la nueva legislación, hay inyección de recursos y motivación por parte del Gobierno para mantener el subsidio a la tasa de interés permanente y las ventas también se mantienen muy vigorosas".

De igual forma los indicadores de rotación son favorables. "Estamos hablando de que el promedio en lo que se puede vender un proyecto de vivienda es de 3,87 meses. Es cierto que tenemos un problema de suelos que es generalizado, pero al futuro debemos buscar la forma de no tener suelo congelado ya que en esa medida se va a encarecer la vivienda",

Por ello, la construcción en la ciudad de Bucaramanga es una de las más dinámica del país y en la medida que la participación en plusvalía se convierta en un costo adicional difícil de transferir a ciertos estratos o en un impedimento para renovar zonas ya urbanizadas a través de la densificación, dicha dinámica puede decrecer y trasladarse, como ya se ha afirmado en numerales anteriores a las poblaciones circunvecinas.

Obviamente para el crecimiento de la ciudad, su renovación y la empleabilidad los impactos serán negativos, pero habrá ganancias en materia de conservación de bienes arquitectónicos que están siendo demolidos, de movilidad y de un crecimiento más moderado del actual que amenaza con densificar la ciudad sin medida, sin obras viales y recreativas complementarias.

VI. CONCLUSIONES

La plusvalía es un mecanismo que han adoptado muchas ciudades para contribuir a su desarrollo urbano y para redistribuir el ingreso entre las clases menos favorecidas, no obstante en Bucaramanga solo se aprobó su participación en el año 2012, luego de quince años, durante los cuales no se presentaron iniciativas tendientes a su estudio y aprobación.

La falta de interés de varias administraciones y Consejos, debido a la resistencia que existía sobre posibles consecuencias sobre la dinámica del proceso urbanizador de la ciudad, generó que no existiera voluntad política para discutir sobre plusvalía o lograr en principio algún acuerdo de voluntades, por lo que se dio un escaso desarrollo jurídico sobre dicha participación.

La dinámica constructora de la ciudad, los cambios en el uso del suelo generados por el POT, la conversión de tierra rural en suburbana o urbana y la gran densificación de la ciudad a través de la construcción de edificios generaron la necesidad

y el interés de la administración del alcalde Bohórquez y el Consejo Municipal que elaboraron, discutieron y finalmente aprobaron en el Consejo dicha iniciativa.

De esta forma la administración, en principio, contará con recursos adicionales que le permitirán una mejor redistribución de la riqueza a través de planes y programas urbanísticos que beneficien los sectores más desprotegidos e invertir en planes que beneficien en general a toda la comunidad, a través de los recursos que genere dicha participación.

La participación en plusvalía generará impactos sobre el costo de la construcción, la dinámica constructora y la estructuración por estratos de la ciudad de Bucaramanga y puede generar un cambio en el comportamiento actual de nuevos proyectos, generando una reestructuración de sus proyectos que serán reubicados en los municipios vecinos del Área.

La participación en plusvalía puede generar los efectos contrarios establecidos por la Administración y el Consejo de la ciudad de Bucaramanga y no generar los ingresos estimados, si la dinámica de la construcción decrece y las empresas constructoras desarrollan sus nuevos proyectos en las poblaciones circunvecinas donde no se ha normado sobre la participación en plusvalía.

La participación en plusvalía genera unos recursos adicionales que deben utilizarse en beneficio de toda la comunidad. Dichos recursos deben invertirse en parques, lugares para la recreación y el esparcimiento, en fin, en obras que beneficien a los pobladores de la ciudad y mejoren la calidad de vida afectada por la mayor densificación de la ciudad o la incorporación de suelo rural a suelo urbano o suburbano, que afecta la capacidad de la ciudad para mantener un ecosistema y generar un ambiente más amigable con el ser humano.

REFERENCIAS

- [1] Bonilla, Liliana y Galiano Plaza, Juber. La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia: Estudio de Casao, Deserpaz. Lincoln Institute Research Report. 2000. p.27..
- [2] Herrera, Jorge y Medina, María Andrea. Aproximación teórico práctica de la plusvalía urbana como instrumento de financiación para el desarrollo municipal de Chía. Bogotá.2002. p.32
- [3] Sánchez, P. J. (2008). Valores y contravalores en la sociedad de la plusvalía. Quito, EC: Ediciones Abya-Yala.
- [4] González, A. M. (2006). Trabajo, capital y plusvalía ¿una triada de categorías en desaparición?. Madrid, ES: B - EUMED.

[5] Rodríguez, L. G. (2009). Capital y plusvalía. Córdoba, AR: El Cid Editor

[6] Fortino, M. G. M., Vargas, F. S., & Villalobos, M. S. (2005). La industria de la construcción y la infraestructura 2005-2015. México, D.F., MX: Instituto Politécnico Nacional.

[7] Giménez, G. (2010). Globalización, industria y organización del trabajo: reflexiones para la construcción de un marco teórico. Estudios Sociológicos, 19(1): 185-207, 2001. México, D.F., MX: El Colegio de México, A.C.

[8] Fortino, M. G. M., & Blanco, Y. G. A. M. D. (2005). Expectativas de participación en la obra pública para las constructoras micro, pequeñas y medianas: estadísticas y análisis. México, D.F., MX: Instituto Politécnico Nacional.

[9] Acuerdo municipal de Bucaramanga No 012 del 02 de marzo de 2012

[10] Decreto 1788 del 3 de junio de 2004

[11] Ley 388 de 1997

[12] Salgado Sandra V; Sierra, Alexander; Montaña, Magda y Bejarano. María Clara.: Bogotá, D.C. primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial. ACE: architecture, city and environment. 2008: Núm.: 7

[13] Chio, J. C. (2016). Concejo de Bucaramanga aprobó la contribución por Plusvalía. Vanguardia Liberal . Disponible en: <http://www.vanguardia.com/actualidad/politica/147765-concejo-de-bucaramanga-aprobo-la-contribucion-por-plusvalia>.

[14] León, Diana C. (2016). Crecimiento del sector va por las nubes. Vanguardia Liberal. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/historico/115173-crecimiento-d-el-sector-constructor-va-por-las-nubes>

BIOGRAFÍA

Rafael Enrique Navas Acevedo: Economista. Especialista en Administración de Empresas. Investigador Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo UNICIENCIA. Centro de Investigación y Servicio Empresarial.

Hernán Rodríguez Hernández: Ingeniero Industrial, Universidad Industrial de Santander. Especialista en Evaluación, Formulación y Gerencia de Proyectos. Investigador Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo UNICIENCIA.