

**LA PARTICIPACIÓN DE PLUSVALÍA, UNA HERRAMIENTA INEXPLORADA DE
TRANSFORMACIÓN, SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO EN COLOMBIA**

WILLIAN EDUARDO DIAZ CHAVES

Código: 20500028

Asesor de Investigación

DAVID MENDOZA BELTRAN

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

DIRECCION DE POSGRADOS

ESPECIALIZACION EN FINANZAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA

CAJICA, 2016

RESUMEN

La evolución de las teorías económicas acerca de la plusvalía y su posterior participación por parte del Estado, como método de financiación del desarrollo urbanístico y cambios de uso del suelo como medida de protección del bien general sobre el particular, han generado en Colombia gran controversia, en especial en el propietario de la tierra, quien a su vez es el primer beneficiario en la cadena de usus fructus por generación de plusvalía. Este ensayo pretende mostrar que la participación de la plusvalía es una herramienta del Estado y que explorarla le permite a la sociedad el desarrollo y la sostenibilidad.

Se contextualizará la plusvalía con las teorías económicas compiladas por Karl Marx en 1863, se enmarcará en la normatividad Colombiana resultante de los cambios generados en la constituyente de 1991 y las leyes 1997. Se observará el estatus contemporáneo con los trabajos de investigación del Lincoln Institute Land Of Policy del 2003 y los resultados de los diferentes cambios en Latinoamérica, de tal manera que el lector entienda y observe el método de participación de la plusvalía con referentes internacionales y enfocada a la gestión del Estado como una herramienta inexplorada de transformación, sostenibilidad y desarrollo en Colombia.

Palabras claves: Plusvalía, usus fructus, propietario de la tierra, desarrollo social, sostenibilidad

ABSTRAC

Evolution of economic theories about surplus value and its subsequent participation by the State, as a method of urban development financing and changes in land use as a measure of protection of the general good over the particular one, has generated great controversy in Colombia particularly in the landowner, who is in turn the first beneficiary in the chain of usus fructus for surplus value generation. This paper aims to show that participation of the surplus value is a State tool and that their exploration allows development and sustainability for the society.

The surplus value will be contextualized within the economic theories compiled by Karl Marx in 1863, it will be framed in the Colombian normativity resulting from changes generated in the 1991 Constituent and the 1997 laws. Contemporary status will be compared with the research work of the Lincoln Institute of Land Policy of 2003 and the results of the different changes in Latin America, in such a way that the reader understands and observes the surplus value method of participation with international benchmarks and focused on the State management as an unexplored tool for transformation, sustainability and development in Colombia.

Key words: surplus value, usus fructus, land owner, social development, sustainability

INTRODUCCION

La evolución, sinónimo de transformación, crecimiento, selección y eficiencia; demostrada desde las primeras ideas de la explotación económica humana sobre los recursos naturales y recopiladas en la obra “Teoría Sobre La Plusvalía” escrita en 1863 por Karl Marx, describiendo el comportamiento del crecimiento de la riqueza en torno a la ganancia de la tierra y a la ganancia como un complemento del desarrollo y la transformación de la mano de obra, teorías que se observan descritas en las monarquías del siglo XV, pasando por la transformación urbanística de París del siglo XVII a consecuencia de la implementación de plusvalía (BID-Banco Iberoamericano de Desarrollo, 2014). Afirma: “la visión de Luis XIV y la determinación de las autoridades municipales hicieron de la capital francesa la primera ciudad de la historia moderna que no creció espontáneamente...”. Hasta los ensayos modernos de política económica sobre uso del suelo, espacio aéreo, propiedad horizontal y desarrollo urbano y los análisis de las diversas situaciones de ensayo y error en Latinoamérica observadas en las obras del Lincoln Institute Land Of Policy de 2013.

La línea de tiempo propuesta en este ensayo permitirá al lector entender la plusvalía, sus orígenes, componentes, como nace la participación de plusvalía para las autoridades municipales y como potencializar sus capacidades en pro del desarrollo y la sostenibilidad en el territorio nacional. Tomando como referente las diferentes situaciones en internacionales enfocadas en América Latina, consagradas en la constitución política de Colombia y sus referentes

normativos desde 1991 a la fecha, que le permiten al país ser reconocido como un abanderado en las políticas de uso del suelo.

Este análisis se transformara en herramienta una vez los diferentes miembros de administración pública y/o sus consejos de gobierno, autónomos en el desarrollo territorial tomen claridad de sus potencialidades y permitan generar políticas claras, transparentes y eficientes sobre el uso del espacio público, el uso del espacio aéreo, las necesidades ancladas al desarrollo urbano y la expansión organizada de las urbes, como fuente y sinónimo de beneficio social. Se propone en este ensayo observar la participación de plusvalía desde una óptica internacional que permita a la administración pública generar el desarrollo y sostenibilidad de la ciudades en por beneficio general e innovando en el nacimiento de políticas públicas con visión amplificada que redunden un una transformación positiva.

LA PARTICIPACIÓN DE PLUSVALÍA, UNA HERRAMIENTA INEXPLORADA DE TRANSFORMACIÓN, SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO EN COLOMBIA

Las múltiples teorías, análisis y prácticas generadoras de riqueza con base en la tierra han provocado el nacimiento de la expansión urbana, al uso del suelo, al uso del espacio aéreo de la tierra, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, brinda en el principio de equidad y progresividad registrado en el Artículo 363 el nacimiento de tributos que garanticen al estado una fuente de financiación eficiente (La Asamblea Nacional Constituyente 1991, 1991). Solventar las necesidades básicas de una población relacionadas con el urbanismo y la ampliación de las ciudades, implica una elevada inversión que se debe traducir como fuente de progreso y desarrollo social.

Por consiguiente es normal referirse a la participación de la plusvalía sin entender el contexto metodológico y técnico que implica su nacimiento o su estabilización en la economía nacional, de esta situación se deriva la necesidad de brindar a la administración del estado otra visión, amplia, general y comparada internacionalmente para entender como transformar una carga tributaria en una herramienta de desarrollo social.

ORÍGENES Y COMPONENTES DE LA PLUSVALÍA

Sir James Steuart en su obra *Diferencia entre el "profit upon alienation y el incremento Positivo de la riqueza"* describe, "la plusvalía -es decir, la ganancia, bajo la forma de tal ganancia- se explicaba pura y simplemente a base del cambio, por la venta de la mercancía en más de su valor. Sir James Steuart, en su conjunto, no ve tampoco más allá y debemos considerarlo, incluso, como el exponente científico de esta estrecha concepción. Como su exponente "científico", decimos Steuart no comparte, en efecto, la ilusión de que la plusvalía nacida para el capitalista individual por el hecho de vender la mercancía en más de lo que vale sea una creación de nueva riqueza. De ahí que distinga entre dos clases de ganancia: la ganancia positiva y la ganancia relativa...". (Marx, 1863, pág. 34)

Por consiguiente, Sir James Steuart define "el profit upon alienation nace del hecho de que el precio de la mercancía excede de su valor real o de que la mercancía se vende en más de lo que vale. Es decir, que lo que para uno es ganancia representa siempre, para otro, una pérdida. No se produce ninguna addition to the general stock. La ganancia, es decir, la plusvalía, es una ganancia relativa y se reduce a "una alteración en el equilibrio de la riqueza entre las partes interesadas"...". (Marx, 1863, pág. 35) .

Otro concepto descrito en el libro “La Teoría Sobre La Plusvalía” de 1863 plasmada por Karl Marx esta constituida por la corriente ideológica de los fisiócratas en su obra “La investigación sobre el origen de la plusvalía se desplaza de la esfera de la circulación a la esfera de la producción directa. La renta de la tierra es concebida como la única forma de la plusvalía...” (Marx, 1863, pág. 37) encaminando esta investigación sobre a la plusvalía a las teorías como las conocemos hoy, incorporando en su obra conceptos y componentes como el terrateniente, la agricultura, el valor de la tierra en sí misma y su diferencia entre la manufactura, la industria y el salario mínimo.

Continuadamente Karl Marx resalta y concreta “Los fisiócratas desplazaron la investigación acerca del origen de la plusvalía de la esfera de la circulación a la esfera de la misma producción directa, sentando con ello las bases para el análisis de la producción capitalista. Los fisiócratas formulan muy certeramente la tesis de que sólo es productivo el trabajo que arroja una plusvalía y cuyo producto encierra, por tanto, un valor más alto que la suma de los valores consumidos en producirlo. Y, como el valor de la materia prima y el material es algo dado y el valor de la capacidad de trabajo equivale al mínimo del salario, tenemos que esta plusvalía sólo puede consistir, evidentemente, en el trabajo excedente que el obrero suministra al capitalista, después de cubrir la cantidad de trabajo que recibe en su salario. Claro está que la plusvalía no se manifiesta en los fisiócratas bajo esta forma, porque ellos no llegaban todavía a reducir el valor, en general, a su sustancia simple, a la cantidad o al tiempo de trabajo...” (Marx, 1863, pág. 38)

Valorando los conceptos recopilados en la obra de Karl Marx, se puede afirmar que el siguiente incorporado por el pensamiento Fisiócrata es uno de los mas aproximados al concepto

moderno que hoy conocemos como plusvalía “Entre todas las ramas de producción, es la agricultura, la producción primigenia, la que revela de un modo más tangible, más irrefutable, la diferencia entre el valor de la capacidad de trabajo y su valorización, es decir, la plusvalía que la compra de la capacidad de trabajo rinde a quien la emplea. La suma de medios de vida que el trabajador consume año con año o la masa de materia que gasta es menor que la suma de medios de vida que produce. En la manufactura, no se ve nunca directamente al trabajador producir sus medios de vida ni el excedente sobre ellos. Aquí, el proceso aparece combinado con los actos de compraventa, con los diferentes actos de la circulación que le sirven de vehículo, y su comprensión requiere el análisis del valor. Pero en la agricultura podemos observar directamente ese proceso en el remanente de los valores de uso producidos sobre los consumidos por el trabajador, razón por la cual es posible comprenderlo sin necesidad de analizar el valor y sin formarse una idea clara acerca de la naturaleza de éste. Y también, por consiguiente, cuando el valor se reduce a valor de uso y éste a su vez, a algo material. Por eso el trabajo agrícola es el único trabajo productivo que los fisiócratas conocen, el único trabajo creador de plusvalía, y la renta de la tierra la única forma de plusvalía que para ellos existe. El obrero de la manufactura no incrementa la materia; se limita a hacerla cambiar de forma. El material -la masa de la materia- se lo ofrece la agricultura. Es cierto que añade valor a la materia, pero no mediante su trabajo, sino por los costos de producción de éste: mediante la suma de medios de vida que consume mientras trabaja y que equivale al mínimo del salario, que la agricultura le suministra y como el trabajo agrícola se considera como el único trabajo productivo, se ve en la renta de la tierra, en la forma de la plusvalía que distingue al trabajo agrícola del trabajo industrial, la única forma de plusvalía existente...” (Marx, 1863, pág. 39)

La siguiente teoría que conceptúa la idea de plusvalía es expuesta por uno de los mayores economistas y filósofos de las teorías económicas clásicas, Adam Smit en su obra “La ganancia, La renta de la tierra y el interés son concebidos como deducciones del producto del trabajo del

obrero” brindan la “Concepción general de la plusvalía” compilada en la “Teoría Sobre La Plusvalía”. Karl Marx cita a Adam Smit quien afirma: “Se observa en su obra dos antecedentes claros del origen de la plusvalía, el primero de estos es el que implícitamente esta vinculada la transformación directa realizada por el trabajo del obrero después de que este realizara su labor, en las teorías económicas modernas, esta transformación se asimila al concepto llamado “valor agregado”, y el siguiente que la plusvalía no nace, es producto de una transformación, que como fue mencionado al inicio del ensayo es sinónimo de evolución; “Por tanto, la ganancia no es otra cosa que una deducción del valor que el trabajador ha añadido al material de trabajo y lo único que el trabajador añade al material es una nueva cantidad de trabajo. Por tanto, el tiempo de trabajo del trabajador se divide en dos partes, por una de las cuales reciben del capitalista un equivalente, que es el salario, mientras que la otra se la entrega gratis, y es la que forma la ganancia. Adam Smith hace constar acertadamente que sólo la parte del trabajo (valor) que el trabajador añade al material como algo nuevo se descompone en el salario y la ganancia, lo que quiere decir que, de por sí la plusvalía de nueva creación nada tiene que ver con la parte del capital desembolsada (en forma de materiales e instrumentos de trabajo)...” (Marx, 1863, pág. 71).

De acuerdo con lo expuesto anteriormente por Adam Smit y adicionalmente a los dos antecedentes mencionados, se podría iniciar el proceso de separación del concepto de ganancia del concepto de plusvalía, de la misma manera que el autor separa la ganancia de la renta de la tierra y manifiesta “diferentes formas de plusvalía...” (Marx, 1863, pág. 75). Según el autor el concepto de plusvalía se extiende a todas las esferas del trabajo social; esto permitirá adentrarse

en los principios tributarios y la normatividad actual que dan origen a la participación de la plusvalía en Colombia, no antes sin analizar el entorno y las buenas prácticas latinoamericanas.

Se debe precisar que el concepto de plusvalía enfocado en el presente ensayo es únicamente concerniente al mayor valor de la tierra, a los cambios urbanísticos y al desarrollo territorial estipulado en el artículo 82 de la constitución política de Colombia, en la ley 388 de 1997 emitida por el congreso de la republica de Colombia y las sentencias que la configuren. Con la precisión anterior es necesario enfocar el contexto temático de la investigación aquí realizada definiendo que “Así la renta, que aquí equipara a toda la plusvalía, incluyendo la ganancia y su expresión en dinero, pasa ahora a determinar el valor monetario de la tierra, también de un modo muy genial. "Nos daríamos, pues, por contentos si lográsemos determinar el valor natural de la tierra libremente enajenable, por lo menos, como lo hemos hecho con el ya mencionado “Usus fructus”, Después de haber encontrado la renta o el valor del “Usus fructus” por año, se trata de saber cuántas rentas anuales (como suele decirse) forman el valor natural de la tierra libremente enajenable...” (Marx, 1863, pág. 332).

En las definiciones modernas de plusvalía no se observan teorías que contradigan los postulados sustentados anteriormente , por consiguiente se puede concluir de acuerdo con el enfoque de este ensayo que la plusvalía es el mayor valor de la tierra adquirido con el tiempo y producto de factores externos no controlables por sus propietarios, reconocido económicamente por el comercio, avalado por el estado en las practicas de libre mercado, así como las teorías de

la propiedad privada y consolidado al momento de la enajenación o transferencia de dominio y/o mutación del mismo; dicha transacción económica genera el aumento de la riqueza por Usus fructus al propietario anterior, valor que puede transferirse nuevamente en la cadena de comercialización a nuevos propietarios.

DE LA PARTICIPACION DE LA PLUSVALIA

El Estado Colombiano en el uso de sus facultades constitucionales, ha institucionalizado a la participación de la plusvalía en el artículo 82 de la constitución política estableciendo: “Artículo 82. 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 Asamblea Nacional Constituyente 1991, 1991)

Analizando los componentes de la participación de la plusvalía en Colombia contamos con los siguientes conceptos que se deben contextualizar con el objetivo de configurar posteriormente la herramienta que permite la evolución del usus fructus de la tierra en Colombia, estos componentes garantizaran a las administraciones publica el cumplimiento de la ley, el

interés general y el beneficio social; partiendo del principio constitucional de la progresividad y la equidad en el esquema tributario nacional, separando los siguientes componentes:

- Las acciones urbanísticas como inicio del cambio
- La regulación del suelo como autoridad territorial
- La integridad del espacio público como beneficio social

De la anterior disposición constitucional nace la ley 388 de 1997, que expone en sus apartes del artículo 13, 19, 38, 39, 51 y 73 al 90, generando en el ámbito territorial el nacimiento, consolidación y configuración de los cambios urbanos su hecho generador y la obligatoriedad de la participación en la plusvalía como lo regula el artículo 73 de la ley 388 de 1997 así: “Artículo 73. Noción: 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....” (Congreso de la Republica de Colombia, 1997). Realizando el mismo ejercicio de separación de componentes con el objetivo de consolidar la herramienta proyectada en el presente documento, es importante notar que se repiten los conceptos mencionados anteriormente pero se profundiza en:

1. Defensa y fomento del interés común, como generador de equidad

2. Los costos del desarrollo urbano, como recurso financiero recuperable en una inversión publica
3. La Calidad urbanística del territorio, como hecho generador de beneficio social

Nace de esta interpretación la herramienta que se busca consolidar y formular en este documento, que permitirá a las autoridades territoriales y fiscales el re-enfocar la participación de la plusvalía no como se autoriza por ley en el artículo 79 de la ley 388 de 1997 el cual obliga: “Artículo 79: Monto de la participación. 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 sub zonas 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...” (Congreso de la Republica de Colombia, 1997), En lugar de lo expuesto en el anterior artículo, se busca presentar una propuesta progresiva del costo social de la planeación territorial, que brinde sostenibilidad, transformación y desarrollo garantizando a los contribuyentes equidad en su capacidad de pago y por consiguiente un re-enfoque del usus fructus en la cadena de la producción de la construcción, el urbanismo y la protección de los recursos que dispone el territorio, así como una planeación estructurada a largo plazo que permita el bienestar social e integral de la comunidad.

EXPERIENCIA LATINOAMERICANA Y DOMESTICA EN LA PARTICIPACION DE LA PLUSVALIA

Con base en los conceptos ya plasmados, se observara la situación latinoamericana y domestica en procura de plasmar las experiencias ya consolidadas que brinda el presente texto y permitan la evaluación de la herramienta que se quiere sustentar con esta investigación. De acuerdo con el texto “Implementación De La Recuperación De La Plusvalía En América Latina, Políticas E Instrumentos Para El Desarrollo Urbano” (Lincoln Institute Of Land Policy, 2013) desarrollado por el Doctor Martim O. Smolka, economista y Ph.D de la Universidad de Pensilvania, director del programa sobre Latinoamérica y el Caribe del Lincoln Institute Of Land Policy, co fundador y presidente del Brazilian National Association for Research and Graduate Studies on Urban and Regional Planning, se expondrá de las experiencias domesticas y latinoamericanas, de sus consecuencias de los planes territoriales y de su colateral afectación en la plusvalía consecuente con la variación de la cadena de valor de la tierra en estos países.

El Autor motivo de análisis mencionado anteriormente propone como estructura de estudio un análisis de situaciones pasadas con el objetivo de promover la evolución del desarrollo territorial y plantea los siguientes análisis para encausar su investigación: “Aprender de las experiencias de implementación: Si bien los cargos por recuperación de plusvalías en teoría son neutros en relación al uso del suelo y deberían recaer íntegramente sobre los propietarios del suelo, en la práctica, su implementación exige ciertas habilidades administrativas para lidiar con varios

factores complejos y con diversos grupos de interés. Además, requiere de una adecuada comprensión de las condiciones del mercado de tierras, de amplios sistemas de monitoreo de la propiedad inmobiliaria, un diálogo fluido entre las instituciones fiscales, judiciales y de planificación, y la decisión política de los líderes de los gobiernos locales...” (Lincoln Institute Of Land Policy, 2013, pág. 3); “Ampliar el conocimiento teórico y práctico: La realización de investigaciones, la documentación y difusión de experiencias de implementación. La presentación de evidencias sobre las formas en que las políticas de recuperación de plusvalías funcionan en las ciudades, son esenciales para superar el desfase entre retórica y práctica y para cambiar los comportamientos y actitudes de los funcionarios públicos, los propietarios de terrenos y la comunidad en general...” (Lincoln Institute Of Land Policy, 2013, pág. 3).; “Promover una mayor comprensión pública y participación: Los incrementos del valor del suelo son recuperados con más éxito de aquellos propietarios y otros actores interesados que perciben que están recibiendo mayores beneficios de una intervención pública que los intereses que obtendrían en el ambiente usual de los negocios. Adicionalmente, los instrumentos de recuperación de plusvalías tienen mayores probabilidades de ser exitosos cuando son utilizados para resolver un problema ya reconocido localmente...” (Lincoln Institute Of Land Policy, 2013, pág. 3)

Por consiguiente es importante analizar de acuerdo con el autor como se proyecta el incremento del valor de la tierra en Brasil posterior al desarrollo de proyectos urbanísticos territoriales o derivados de una decisión gubernamental, que plantea o inicia la construcción de proyectos de espacio público, “Beneficios Extra Ordinarios Derivados De Las Inversiones En Infraestructura Urbana. Un abarcador estudio realizado en tres importantes ciudades de Brasil (Brasilia, Curitiba y Recife), reveló significativas diferencias en el aumento de valor de la tierra en lotes con diferente

localización y distancia al centro de la ciudad, dependiendo del tipo de servicios con que cuentan (Serra, Dowall, da Motta, y Donovan 2005). Por ejemplo, el aumento de valor por metro cuadrado de un lote ubicado en el anillo interior de la ciudad, cuando obtiene servicios de agua, calles pavimentadas o drenaje sanitario, es mucho mayor que el de lotes situados en el anillo exterior....”

CUADRO 1.1 Efectos de Cambios de Usos del Suelo en los Precios del Suelo (Datos Estilizados)				
Tipo de Cambio de Uso del Suelo	Precio antes del Cambio (US\$/m ²)	Incremento (%)	Precio después del Cambio (US\$/m ²)	Ganancias Inmerecidas en 5,000 m ² (US\$)
Conversión de Rural a Urbano	2	400	10	40.000
Coefficiente de Edificabilidad	100	80	180	400.000
Regulación de Zonificación	200	100	400	1.000.000

GRAFICO 1. (Lincoln Institute Of Land Policy, 2013, pág. 7)

De las experiencias implementadas y recopiladas en el texto de consulta para Europa, Colombia y América Latina, se presenta la siguiente cronología analizando estructura tributaria e impacto, ampliando el panorama plasmando un enfoque final de la herramienta propuesta en este texto.

Place des Vosges, Paris, Francia. [Foto por Flickr](#)

IMAGEN 1. (BID-Banco Iberoamericano de Desarrollo, 2014, pág. 2)



AÑO	PAIS	TIPO	BENEFICIO PUBLICO
1500	ESPAÑA	TASA	VIAS Y PUENTES
1500	PORTUGAL	TASA	VIAS Y PUENTES
1607	MEXICO	TASA	VIAS Y PUENTES
1650	INGLATERRA	VALORIZACION	CANALES RIO LEA Y TAMESIS
1672	FRANCIA	UN TIPO DE VALORIZACION	PARQUES CARRETERAS Y PUENTES
SIG 17	FLORENCIA		PARQUES Y MEJORAS
1801	INGLATERRA	CONTRIBUCION	DESARROLLO URBANO
1809	COLOMBIA	CONTRIBUCION	PUENTE DEL COMUN
1920	EUROPA POR GUERRA	UN TIPO DE VALORIZACION	RECONSTRUCCION POS PRIMERA GUERRA MUNDIAL
1912 -1949	TAIWAN	IMPUESTO SOBRE INCREMENTO DEL VALOR DEL SUELO	URBANIZACION EN LA REPUBLICA CHINA
1950	JAPON		URBANIZACION POS SEGUNDA GUERRA MUNDIAL
1970	ESTADOS UNIDOS	TASA	INFRAESTRUCTURA

CUADRO 1. Compilación de experiencias internacionales. Autoría propia con base en (BID-Banco Iberoamericano de Desarrollo, 2014, pág. 1) (Lincoln Institute Of Land Policy, 2013, pág. 17)

IMAGEN 2.

“El Puente del Común, en Bogotá, Colombia, fue construido en 1809 utilizando una forma de contribución de mejoras.

(Lincoln Institute Of Land Policy, 2013, pág. 14)



Para observar con claridad un marco normativo internacional, debemos compilar los nacimientos y cambios sucedidos en la legislación de cada país, enfocando nuestra investigación en Latinoamérica podemos resumir que desde 1940 a la fecha se han gestado cambios que buscan la evolución de la plusvalía y su aplicabilidad en el desarrollo urbano. A continuación se presenta la compilación normativa aplicable al nacimiento de políticas urbanísticas en Latinoamérica

MEDIO LEGAL		AÑO	PAIS	METODO
DECRETO		1940	HONDURAS	COSTO DE PAVIMENTACION
CONSTITUCION	ART 132	1956	GUATEMALA	PARTICIPACION DE PLUSVALIA
LEY	4240	1969	COSTA RICA	Ley de Planificación Urbana
DECRETO		1976	HONDURAS	Distrito Central (Tegucigalpa) a recaudar contribuciones de mejoras
CONSTITUCION	ART 115	1982	MEXICO	TASAS ADICIONALES
LEY		1988	NICARAGUA	Plan de Arbitrio Municipal
CONSTITUCION	ART 82	1991	COLOMBIA	PARTICIPACION DE PLUSVALIA
CONSTITUCION		1999	VENEZUELA	CONTRIBUCIONES ESPECIALES
LEY	10257	2001	BRASIL	ESTATUTO DE LA CIUDAD
LEY	LOTDE	2008	URUGUAY	ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE
ORDENANZA	3808	2011	BUENOS AIRES / ARGENTINA	Buenos Aires y otras municipalidades incluyendo a Córdoba, Moreno, Morón, Rosario, San Fernando, Trenque Lauquen y Venado Tuerto, ya cuentan con experiencias concretas y variadas de recuperación de plusvalías.
LEY		2012	BUENOS AIRES / ARGENTINA	Ley de Acceso Justo al Hábitat para la Provincia de Buenos Aires
LEY	COOTAD		ECUADOR	CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMIA Y DESENTRALIZACION

CUADRO 2. Compilación de experiencias Latinoamericanas. Autoría propia con base en (La Asamblea Nacional Constituyente 1991, 1991) (Lincoln Institute Of Land Policy, 2013, pág. 19)

El (Lincoln Institute Of Land Policy, 2013, pág. 25); sostiene que “La recuperación de plusvalías también puede asociarse con un aumento temporal de la tasa de impuesto a la propiedad, como cuando se aplica un cargo adicional para financiar infraestructuras urbanas de gran escala, que benefician a todos los residentes, directa o indirectamente, en proporción al valor de sus bienes inmuebles...” lo que conlleva a pensar que el aumento del porcentaje llevaría a un mayor recaudo, pero no necesariamente conlleva a una mayor progresividad o sostenibilidad.

Los siguientes conceptos alimentan los antecedentes y los ejemplos puestos en práctica por las autoridades públicas en Latinoamérica y su análisis permite el aprendizaje para descartar esa alternativa en el desarrollo de la herramienta propuesta, (Lincoln Institute Of Land Policy, 2013, pág. 26) Manifiesta “ La contribución de mejoras es un cargo o tasa impuesta a los dueños de propiedades seleccionadas, para sufragar el costo de una mejora pública o un servicios del que obtiene un beneficio específico (Borrero Ochoa 2011; Borrero Ochoa et al. 2011). Esta no es solo la herramienta más antigua, sino probablemente el instrumento de recuperación de plusvalías más consistentemente usado, con casos que datan del siglo 19 en países como Argentina, Brasil y Colombia...”. En otro de sus apartes informa “Actualmente, casi todos los países latinoamericanos cuentan con leyes nacionales que autorizan algún tipo de tasa o gravamen que posibilita al sector público recuperar los incrementos de la valorización del suelo que se desprenden de las inversiones públicas (Manon y Macon 1977)..”. (Lincoln Institute Of Land Policy, 2013, pág. 27)

UNA HERRAMIENTA INEXPLORADA DE TRANSFORMACIÓN, SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO EN COLOMBIA

Explorar la investigación del Lincoln Institute Land of Policy, permite ampliar la visión de un contexto doméstico al internacional con máxima eficiencia. Entender los cambios contemporáneos garantiza el objetivo de la evolución en las políticas públicas del esquema actual. Para el autor (Lincoln Institute Of Land Policy, 2013, pág. 65) “Las políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías indudablemente están provocando interés, y cada vez más aceptación en Latinoamérica. Las iniciativas para entender y para experimentar con los principios básicos de la economía detrás de la recuperación de plusvalías ha crecido en número y creatividad e, instrumentos de captura de incrementos en el valor del suelo están siendo utilizados en combinación con prácticas tradicionales. Las autoridades están notando que pueden aumentar las contribuciones para el beneficio colectivo, de los beneficiarios de sus decisiones administrativas. Ellas pueden negociar o cobrar por cambios en los derechos de uso del suelo o en la localización y cronología de ejecución de obras públicas, directamente con los propietarios de terrenos o los promotores que quieren tener acceso a servicios urbanos, o quieren desarrollar nuevos usos del suelo más allá del punto de referencia normativo y de regulación. El cambio de la distribución de los costos sociales y los beneficios privados también está siendo considerado mediante nuevas legislaciones, diseño de políticas e implementación”. Para seleccionar la herramienta adecuada o elegir una herramienta como instrumento sistemático de toma de decisiones en la estimación, el recaudo, y destinación de la participación de la plusvalía por parte de la administración pública, tomaremos como referente la selección del instrumento apropiado de recuperación de plusvalía planteado por El Lincoln Institute Land of Policy.

CUADRO 6.1 Eligiendo el Instrumento Apropriado de Recuperación de Plusvalías						
Instrumento	Inciden- cia.	Contexto	Proceso de Recuperación de Plusvalías	Ventajas	Cuidados	Pre-condiciones
Adquisición de Terrenos por el Sector Público	ESC	Terrenos necesarios para proyecto públicos, tales como vivienda popular	Captación de cambios en el valor del suelo comparado al de su uso original	Inversiones públicas hechas antes del desarrollo	Decisiones arbitrarias de jueces no preparados	Acreditar a empresas de servicio público a participar del proceso
Impuesto a la propiedad inmobiliaria o base suelo del impuesto predial	EMC	Propiedades que se benefician de mejoras en toda la ciudad	Alícuota impuesta al componente de valor del suelo	Universalidad y regularidad	Componente suelo versus edificación en el valor de la propiedad	Actualización continua de mapas de valores y catastres
Exacciones	NSV	Concesiones públicas en nuevos desarrollos	Compensación monetaria o en especie	Flexibilidad permite considerar desarrollos imprevistos	Manipulación o influencia de actores involucrados	Estimativas de las ganancias privadas e los impactos públicos
Contribución de Mejoras	EMC	Provisión de obras públicas locales	Recuperar o compartir costos	Los beneficiarios aportan al proyecto	Avalúo correcto de los potenciales beneficios	Capacidad de los beneficiarios de participar y de pagar
Transferencia de Derechos de Construcción	ESC	Interés público en propiedades específicas	Compensación por medio de dotación de derechos en otras propiedades	Derechos de construcción usados como moneda para financiar proyectos públicos	Tasas de conversión correctas para los derechos de construcción	Disponibilidad de derechos de construcción en el área transferida
Reajuste de tierras	NMV	Urbanización de área nueva o reconfiguración de parcelas existentes	Venta de participaciones en los terrenos reconfigurados	Financiación de nueva infraestructura urbana	Obstrucción de parte de propietarios de terrenos renuentes	Poder para negociar con los participantes afectados
Cargos por Derechos de Construcción	NSC	Licencia para un único edificio	Técnicas de avalúo de terrenos	Compensación al sector público por infraestructura existente	Alegación de derechos adquiridos	Monitoreo de terrenos y sistemas de
CEPACs	NMC	Nuevos proyectos de desarrollo de amplio impacto urbano	Subasta pública	Transparencia y exactitud en las transacciones y avalúos	Volatilidad del mercado, gentrificación	Credibilidad pública y capacidad de gestión financiera

Clave para Incidencia: Primera letra: E – Mejora de usos del suelo existentes; N – Promoción de nuevos usos del suelo. Segunda letra: S – Proyecto o propiedad única; M – Múltiplos proyectos o propiedades. Tercera letra: V – Voluntario o negociado; C – Compulsorio.

CUADRO 3. ESQUEMA DE ELECCION DE ALTERNATIVA PARA LA RECUPERACION DE PLUSVALIA AUTORIA DE LINCOLN INSTITUTE LAND OF POLICY (Lincoln Institute Of Land Policy, 2013, pág. 67).

Definir beneficio social, transformación, desarrollo, y sostenibilidad nos lleva a ubicar las necesidades de una población X en un costo social Y entendiendo como objetivo la maximización de la riqueza para todos los actores inmersos en la participación de la plusvalía, como manifiesta el enfoque del texto lleva a integrar las diferentes teorías, practicas, contextos internacionales con el alcance y potencial del beneficio de esta herramienta participativa a través de la cual es estado garantiza la financiación de recursos para el crecimiento urbanístico como base de la evolución social.

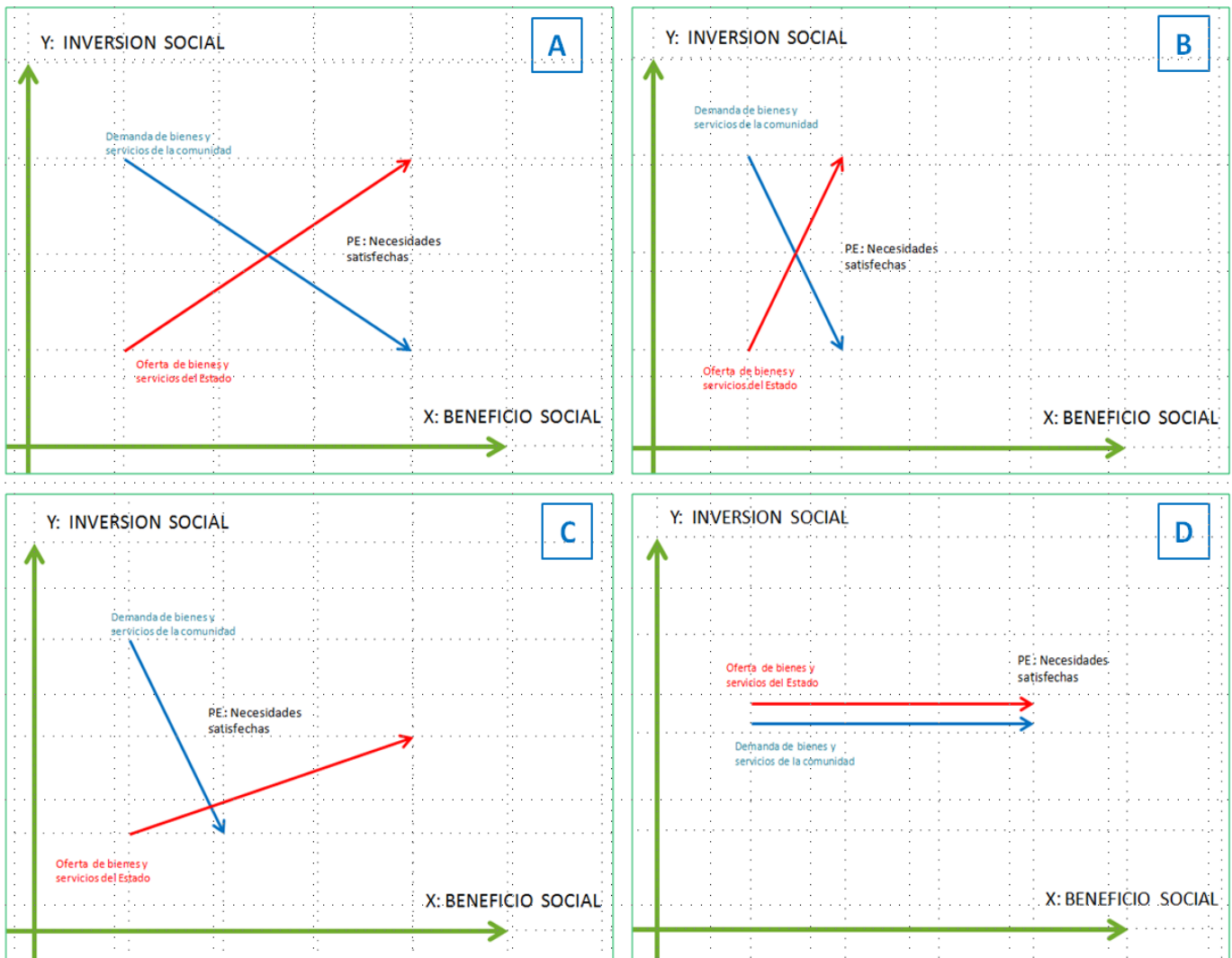


GRAFICO 2 ESQUEMAS DE OFERTA Y DEMANDA, Autoría propia

Como premisa del análisis económico a realizarse y de acuerdo a las teorías de oferta y la demanda, trasladándolas a un escenario de inversión social donde el estado es el oferente y la demanda nace de las necesidades de la población, con el objetivo de maximizar el beneficio social, se plantean cuatro escenarios de análisis que permiten observar el impacto financiero del recaudo de tributario, en el recuadro A se observa una oferta y una demanda perfecta donde a mayor inversión social mayor el beneficio social con un mayor cubrimiento de necesidades, en el recuadro B y C se observa la reducción del beneficio social cuando la demanda de necesidades es reducida así exista mayor o menor apalancamiento de recursos en la inversión social, y el recaudo D se observa como la oferta y la demanda son paralelas maximizando el beneficio social a medida que la inversión social se mantiene. Para los escenarios hipotéticos planteados tenemos que analizar cuales necesidades se aplicarían directamente la participación de plusvalía, y desde allí plantear el cubrimiento de las necesidades por parte del estado en un esfuerzo, sincronizado, planeado y estructurado de inversión social.



GRAFICO 3. ESQUEMA BASICO DE NECESIDADES URBANISTICAS, Autoría propia.

Con base en las teorías planteadas a lo largo de esta investigación, en la participación de la plusvalía se presentan dos actores directos y varios actores afectados o beneficiados colateralmente, directamente se encuentra el Contribuyente afectado por las acciones urbanísticas del Estado y el Estado como gestor de planeación e inversión social, se tiene apropiado de acuerdo con las practicas realizadas en Latinoamérica que una vez el Estado genera medidas de urbanismo, el valor del suelo aumenta exponencialmente generando el aumento de la riqueza por:

- Las acciones urbanísticas como inicio del cambio
- La regulación del suelo como autoridad territorial
- La integridad del espacio publico como beneficio social
- Defensa y fomento del interés común, como generador de equidad
- Los costos del desarrollo urbano, como recurso financiero recuperable en una inversión publica
- La Calidad urbanística del territorio, como hecho generador de beneficio social

Para que el recuadro D de la grafica 2 sea ejecutado debemos invertir el orden de los actores, donde el contribuyente de plusvalía es el coordinador de acción de cambio y el Estado es el garante de la inversión social, esto en una marco regulatorio que enfatice en la transparencia, la eficiencia y la reducción de la intervención de grupos de poder, todo con el objetivo de crear en

esta estrategia que plantee una política pública de planeación de urbanismo que colateralmente maximice el aumento de la riqueza a todos los actores directos e indirectos .

Como lo mencionamos anteriormente el propietario de la tierra es el primer beneficiario de la cadena de la construcción, para distribuir las cargas equitativamente se requiere que se extienda la plusvalía no que se transfiera con el dominio y esto a su vez conlleva a que en la cadena de la explotación de la tierra, el Estado participe no porcentualmente como lo menciona la ley 388 de 1997, sino que participe a lo largo de la transformación de la tierra. Lo anterior requiere métodos de participación ciudadana s ajustables y dinámicos, una planeación anticipada no correctiva y la coerción de una expansión incontrolada por las entidades públicas encargadas de la administración territorial.

. La transferencia de las necesidades al contribuyente también garantiza el éxito del recuadro D de la grafica 2, pero esto puede acarrear la privatización de espacios que deberían ser públicos y la inmediatez del cubrimiento de las necesidades por la ausencia de inversión privada en el desarrollo urbanístico. Consecuencia de esto pueden ser los espacios privados de condominios construidos actualmente en Colombia, que solo benefician a los propietarios privados y genera otros tipos de inversión social para solventar las necesidades del resto de la población.

El enfoque de esta herramienta no esta dirigido a incrementar la captura de recursos del publico, esta dirigida a trasladar la participación de la plusvalía a lo largo del desarrollo urbano

privado como método de financiación del desarrollo urbano público, para brindar un ejemplo de esta teoría, podemos analizar el desarrollo urbanístico privado en una zona X rural o campestre con: excelentes vías de acceso, alcantarillado dinámico de acuerdo con el crecimiento de la población y zonas de recreación deportivas educativas y culturales así como una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos con su capacidad instalada antes del urbanismo privado, estas infraestructuras están disponibles por las entidades territoriales, ya esta planeada y se sabe cuánta población pueden recibir para usar eficientemente esta infraestructura, por consiguiente el urbanizador privado, el dueño de la tierra y los actores indirectos, en su esquema urbano no tienen que contemplar el cubrimiento de estas necesidades básicas, pero el costo de la inversión si se debe trasladar en la cadena de valor proporcionalmente de acuerdo al uso de la infraestructura.

Por consiguiente la herramienta de transformación, sostenibilidad, desarrollo ya existe, de la visión de la administración pública y el ordenamiento territorial depende el éxito y el progreso del territorio como medio de evolución, se debe tener en cuenta que durante los últimos años el desarrollo urbanístico ha sido incontrolado imprevisible y carece de eficiencia, de explorar la participación de la plusvalía depende la sostenibilidad de la inversión social en busca de la maximización del beneficio social.

CONCLUSIONES

- La plusvalía es el mayor valor de la tierra adquirido con el tiempo y producto de factores externos no controlables por sus propietarios, reconocido económicamente por el comercio, avalado por el estado en las practicas de libre mercado, así como las teorías de la propiedad privada y consolidado al momento de la enajenación o transferencia de dominio y/o mutación del mismo; dicha transacción económica genera el aumento de la riqueza por Usus fructus al propietarios anterior, valor que puede transferirse nuevamente en la cadena de comercialización a nuevos propietarios.
- La participación de la plusvalía esta plenamente contemplada en Latinoamérica, para Colombia ya se encuentra reglamentada en la constitución política de 1991 y la ley 388 de 1997
- La participación de la plusvalía es un mecanismo inexplorado, la apertura de esta herramienta depende directamente de la visión y planeación de la administración pública.
- La intervención del Estado en aspectos urbanísticos genera plusvalía directamente sobre los propietarios del suelo
- La intervención del Estado en aspectos no urbanísticos puede generar plusvalía sobre los propietarios del suelo
- Los actores directos de en la participación de la plusvalía, son los mayores beneficiados por los cambios o transformaciones urbanísticas realizadas en su territorio
- Los actores indirectos son beneficiados por la participación de la plusvalía derivada de los cambios o transformaciones urbanísticas realizadas en el territorio, este beneficio

nace de la misma Constitución Política artículo 82, donde se obliga a prevalecer el interés general sobre el particular

- La misión de la administración pública es garantizar la eficiencia en la captura, uso y destinación de los recursos públicos con equidad y progresividad, de esta gestión dependen de la ejecución de la planeación territorial.
- El enfoque de esta herramienta no esta dirigido a incrementar la captura de recursos del público, esta dirigida a trasladar la participación de la plusvalía a lo largo del desarrollo urbano privado como método de financiación del desarrollo urbano publico.
- El propietario de la tierra es el primer beneficiario de la cadena de la construcción, para distribuir las cargas equitativamente se requiere que se extienda la plusvalía no que se transfiera con el dominio y esto a su vez conlleva a que en la cadena de la explotación de la tierra perdure la participación proyectando la progresividad
- De los métodos de participación ciudadana y de la participación de los ciudadanos depende el éxito, la sostenibilidad y el uso de los recursos, estos hacen parte de la herramienta planteada en el ensayo.
- La herramienta de transformación, sostenibilidad, desarrollo ya existe, de la visión de la administración pública y el ordenamiento territorial depende el éxito y el progreso del territorio como medio de evolución.

REFERENCIAS

- BID- Banco Iberoamericano de Desarrollo. (15 de 07 de 2014). Si la plusvalia transformo a paris, ¿Porque no usarla en America Latina? (B. B. DESARROLLO, Ed.) *CIUDADES SOSTENIBLES*, 1.
- Congreso de la Republica de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997*. Bogotá, Colombia.
- La Asamblea Nacional Constituyente 1991. (1991). *Constitucion Politica de Colombia 1991* (Vol. 11). (Legis, Ed.) Bogotá, Colombia, Colombia: Congreso de la republica de Colombia.
- Lincoln Institute Of Land Policy. (2013). *Implementacion de la Recuperación de la Plusvalia en America Latina*. Cambridge, Massachusetts, USA: Lincoln Institute Of Land Policy.
- Marx, K. (1863). *Teoria sobre la plusvalia 1* (1 ed., Vol. Tomo 4 Del Capital). (., Ed.) Ciudad de Mexico, Mexico: Editorial Fondo de Cultura Economica de Mexico.