

**La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía  
en Colombia  
Estudio de caso Desepaz. – Cali**

© 2000

Liliana Bonilla Otoy y Juber Galeano Loaiza

Lincoln Institute Research Report

The findings and conclusions of this paper are not subject to detailed review and do not necessarily reflect the official views and policies of the Lincoln Institute of Land Policy.

After printing the initial complimentary copy, please do not reproduce this paper in any form without the permission of the author(s).  
Contact the author(s) directly with all questions or requests for permission.

---

Los resultados y las conclusiones de este trabajo no están sujetos a una revisión detallada y no reflejan necesariamente opiniones oficiales y políticas del Lincoln Institute of Land Policy.

Después de imprimir la copia de cortesía inicial, por favor no reproducir este documento en ningún formato sin permiso del(os) autor(es).  
Contactar directamente al(os) autor(es) para preguntas o peticiones de permiso.

Liliana Bonilla Otoy  
Juber Galeano Loaiza  
Avenida 6A # 26N - 23  
Cali, Colombia  
Phone: 57-2 6604496 - 6615041  
Fax: 57-2 6604588  
E-mail: [lbonilla@colombianet.net](mailto:lbonilla@colombianet.net)

LP00Z22

## TABLA DE CONTENIDOS

1.	Antecedentes del Proyecto Desepez	4
2.	Evolución de los precios de la tierra - Proceso valorativo en terrenos del Proyecto Desepez	6
2.1.	Fecha: Diciembre de 1992	6
2.2.	Fecha: Enero de 1993	6
2.3.	Fecha: Febrero – Marzo de 1993	6
2.4.	Fecha: Agosto de 1993.	7
2.5.	Fecha: Noviembre de 1993	7
2.6.	Fecha: Junio de 1994...	7
2.7.	Fecha: Diciembre de 1994.	8
2.8.	Fecha: Febrero de 1995.	8
3.	Las variaciones en los precios	8
3.1.	La repercusión del contexto socioeconómico y político en el precio del suelo	9
3.2.	El mercado de vivienda por estrato socioeconómico	10
3.3.	Relación entre la demanda de suelo para vivienda de interés social y el crecimiento de los precios del suelo	12
4.	Instrumentos de política urbana vigentes en la época, para la captura de plusvalía	14
4.1.	La “Contribución al Desarrollo Municipal”	14
5.	Impactos del precio del suelo sobre el desarrollo del Proyecto Desepez	18
6.	Los instrumentos para la captura de plusvalía establecidos en Colombia en el año de 1997 y su aplicación al Caso Desepez	18

## **Introducción**

En el contexto nacional, durante la década de los '90, se evidenció la urgencia de implementar instrumentos que permitieran una mejor gestión del suelo urbano, apuntando, a la optimización de los procesos de urbanización de las periferias urbanas y a establecer mecanismos efectivos para capturar los recursos generados por la plusvalía producida en dichos procesos.

En el año de 1997, a través de la Ley 388, se implementa en Colombia una nueva política urbana que establece la planificación integral de porciones de ciudad y la captura de las plusvalías generadas en los procesos de desarrollo del suelo.

En el presente trabajo, se analizan los factores tanto políticos como sociales que pueden incidir en el incremento del precio del suelo, cuando no existen mecanismos de gestión urbana lo suficientemente fuertes para controlar los procesos especulativos, impidiendo la existencia de un mercado de concurrencia pura, según la teoría de los precios.

En primera instancia, se realiza una breve descripción de antecedentes del desarrollo del Macroproyecto Urbano “Desepaz”, en el municipio de Cali, el transitar político local y los factores que inciden en los procesos valorativos de la tierra durante su puesta en marcha y se analizan los instrumentos de captura de plusvalía vigentes en 1993, cuando se inicia el desarrollo de Desepaz, y su aplicabilidad.

Finalmente, se hace el ejercicio de aplicación de los nuevos mecanismos de captura de Plusvalía implementados por la Ley 388 de 1997, con el fin de calcular la renta fiscal que se habría generado en el proceso y que el municipio de Cali dejó de percibir en el desarrollo del macroproyecto Desepaz, por no haber existido mecanismos eficientes para la captura de la plusvalía dentro de la legislación vigente.

## **1. Antecedentes del Proyecto Desepez.**

En 1989, el Gobierno Nacional expidió la Ley 9, Ley de Reforma Urbana, orientada a proporcionar los mecanismos necesarios para tratar integralmente el problema urbano, propendiendo por la consecución de propósitos globales, acorde con la imagen de una ciudad solidaria, competitiva, sustentable, con identidad cultural y espacialmente bien construida. Entre los instrumentos de gestión incorporados, se propone el desarrollo de macroproyectos urbanos, de alto potencial estructurante de la ciudad, en el logro del mayor impacto de las inversiones gubernamentales, y como estrategia para implementar la concertación con el sector privado.

Al inicio de la década de los 90, las Administraciones Municipales cuentan con instrumentos que apuntan a posibilitar una gestión más eficiente del suelo; el Municipio de Cali, incorpora en su Plan de Desarrollo expedido en 1991 los siguientes: delimitación de áreas de expansión, áreas de desarrollo prioritario, áreas para desarrollo de vivienda de interés social, construcción y desarrollo prioritario, expropiación y extinción de dominio, y se vuelve primero en el país. En Cali, las estadísticas de vivienda mostraban un significativo déficit habitacional cercano a las sesenta mil unidades, en la población más pobre concentrada en los estratos socioeconómicos uno (1) y dos (2).

En cumplimiento de los principios y alcances de la política urbana nacional, se adelantaron diversos macroproyectos urbanos en varias ciudades de Colombia, entre ellas en Cali donde se apuntaba a solucionar su problema de vivienda a través de la gestión puntual de uno de ellos.

El Concejo Municipal debate sobre la posible localización de un macroproyecto, para cuya escogencia se tendrían en cuenta dos condiciones: el terreno debía ser de grandes proporciones, suficientes para suplir las necesidades de área requeridas por un proyecto de tal envergadura, y la posibilidad de conseguir bajos costos de la tierra. Entre las alternativas, se propone el Área de Expansión de la ciudad denominada poligonal E, que reúne tales características: un área de 380 hectáreas y un avalúo catastral promedio de \$ 82,00 m<sup>2</sup> en el año 1992.

A partir de enero de 1993, con la adopción del Acuerdo 7, la Administración Municipal puso en marcha el programa de interés social más grande de Colombia, la Ciudadela Desepez, incorporando al perímetro urbano el área de expansión poligonal E, conocida como Navarro. El proyecto beneficiaría a 145,000 personas de bajos recursos con la construcción de 28.000 unidades de vivienda. El tamaño de la ciudadela sería comparable con el de algunas de las ciudades intermedias del Departamento, y estaría dotada de toda la infraestructura de servicios públicos, educación, salud, recreación.

La ciudadela Desepaz se convirtió en un fenómeno urbano de grandes implicaciones sobre la estructura de gestión de la ciudad. El proyecto se desarrolló como iniciativa del gobierno local y en cumplimiento de algunos de los principios de la Política Urbana, buscó contar con la participación del sector privado en su ejecución y lograr una efectiva distribución de cargas y beneficios.

Para su formulación surgieron numerosas inquietudes: ¿Cómo desarrollar un proyecto en 380 hectáreas de propiedad de 8 particulares?, ¿Cómo obligarlos a participar?, ¿Cómo mantener el liderazgo en la cabeza de la administración municipal?, ¿Cómo aplicar los instrumentos de gestión del suelo imperantes en el momento?, ¿Cómo controlar el proceso especulativo en el precio de la tierra incorporada al mercado?.

Estos cuestionamientos ayudaron a la administración municipal a sentar las bases para el desarrollo político del proyecto, en siete principios:<sup>1</sup>

1. La no-ampliación del perímetro urbano. La poligonal E debía conservar su carácter suburbano. Se trataba de no introducir la tierra a las fuerzas del mercado.
2. Restricción en el cambio de uso de suelo en la poligonal E. Se conservaría su uso rural anterior y de manera excepcional se autorizarían programas de vivienda de interés social.
3. Planificar integralmente la zona, como área de vivienda haciendo caso omiso de divisiones prediales, contemplando un plan vial, una estructura del espacio público, equipamiento comunitario y usos múltiples complementarios a la actividad residencial.
4. La obligación de los propietarios de firmar contratos de asociación o de fiducia con Invicali<sup>2</sup>, donde se obligarían a acoger un Plan Urbanístico General y se comprometerían a atender a la población objetivo.
5. La adquisición de uno de los terrenos por parte de Invicali para desarrollar un programa institucional de vivienda, y convertirse en garante del proyecto de conjunto.
6. La participación activa del municipio, asumiendo la inversión en el conjunto de obras macro, viales y de infraestructura requeridas.
7. La creación de una gerencia de proyecto en Invicali, apoyada por un comité técnico con participación de todas las entidades municipales.

Con el aval del Concejo Municipal, el Alcalde convocó a los propietarios y se inició el proceso de negociación de la tierra.

---

<sup>1</sup> Proyecto PNUD -MDE COL 93-001. “Apoyo a la Política de Vivienda y a la Gestión urbana”. Liliana Bonilla, Juber Galeano. Cali, Julio 1995.

<sup>2</sup> El Instituto de Vivienda de Cali.

## **2. Evolución de los precios de la tierra - Proceso valorativo en terrenos del Proyecto Desepez**

En el proceso valorativo de la tierra en Desepez, se pueden identificar diferentes momentos, en los que diferentes factores de presión inducen el incremento del precio del suelo, entre los que se cuenta la posición asumida por los actores que intervienen en las decisiones del proyecto.

### **2.1 Fecha: Diciembre de 1992. Precio: \$ 800,00 / m<sup>2</sup>**

En una primera etapa es el menor valor del suelo, límite inferior hasta el cual puede descender el precio de un terreno urbano. Este precio refleja una tierra correspondiente a un distrito agrícola en condiciones no aptas para la urbanización, por sus altos niveles freáticos, localizada en la periferia de la ciudad, con restricciones técnicas que impiden una inmediata instalación de las infraestructuras para la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y gran dificultad para la prestación del servicio de energía eléctrica; motivos por los cuales el área se encuentra por fuera del mercado de concurrencia, su único comprador podría llegar a ser el Estado y por lo tanto, su precio refleja las características de un monopsónio (P.H. Derycke - 1983).

Entonces, el tema político principal de la ciudad se centraba en la búsqueda de soluciones al déficit habitacional para la población más pobre de la ciudad, evaluando alternativas de expansión urbana para desarrollar vivienda de interés social. La Poligonal E entra en escena como opción de localización, pese a las limitaciones técnicas antes descritas. Se presiona a las Empresas Públicas Municipales, Emcali,<sup>3</sup> y ellas expiden un concepto favorable para la prestación de servicios públicos en esta zona.

### **2.2 Fecha: Enero de 1993. Precio: \$ 1000,00. / m<sup>2</sup>. Un mes después.**

El aumento de las expectativas de desarrollo de la Poligonal E., estimula la realización de la primera transacción comercial de compra-venta en anticipo de valorización. De esta manera se traza el camino para el proceso valorativo de la tierra, empezando a generar una plusvalía, en respuesta a las acciones por parte tanto de la administración municipal, gestionando el desarrollo de un programa de vivienda pública de gran escala, como de los propietarios de la tierra acopiando información que les permitiera apropiarse de las facilidades que dicha gestión produce e introducir el terreno en el mercado especulativo.

### **2.3 Fecha: Febrero – Marzo de 1993. Precios: \$ 2.500,00/ m<sup>2</sup> a \$ 2.800,00 / m<sup>2</sup>. Dos y tres meses después.**

Con el fin de captar las plusvalías generadas, la Administración Municipal a través de Invicali, intenta poner tope al precio de la tierra en la poligonal E, a

---

<sup>3</sup> . Empresas Municipales Prestadoras de Servicios Públicos

pesar de carecer de mecanismos para su control. Esta información es filtrada a los propietarios que ante la oportunidad de alcanzar una renta de situación, colocan dicho precio como mínimo de las transacciones en Desepaz. Se inicia así el proceso especulativo en el precio de la tierra, cambian las características de un mercado monopsonio a un mercado de concurrencia monopolística, en el que se tiene una amplia gama de posibles compradores, entre los que se cuentan las Cajas de Compensación Familiar obligadas por el Gobierno Nacional a destinar parte de sus recursos en la construcción de Vivienda de Interés Social. En ese momento, el mercado inmobiliario está inundado por dineros del narcotráfico que mueven gran parte del sector de la construcción en Cali, orientado a estratos socioeconómicos altos. Se crean así condiciones favorables que estimulan a algunas empresas urbanizadoras a orientar su oferta hacia los estratos socioeconómicos bajos, ante la inminente saturación del mercado en otros estratos.

**2.4 Fecha: Agosto de 1993. Precio: \$ 5.000,00 / m<sup>2</sup>. Ocho meses después.**

Como Mecanismo de captación de Plusvalías, la Oficina de Catastro Municipal realiza avalúos administrativos especiales, se desafecta una franja del cinturón ecológico – que limitaba el desarrollo de la poligonal por el occidente- reduciendo su sección de 250m a 100m y se definen las normas urbanísticas y las especificaciones técnicas para guiar el desarrollo de la zona. La información de dichos avalúos administrativos llega a manos de los propietarios, quienes lo convierten en nuevo precio base, continúan las negociaciones anticipándose a la valorización, crecen las expectativas de desarrollo inmobiliario.

**2.5 Fecha: Noviembre de 1993. Precio: \$ 7.000,00 / m<sup>2</sup>. Once meses después.**

Se anuncia la construcción de una vía perimetral que tiene como fin optimizar la conexión de esta zona con el resto de la ciudad y asegurar su accesibilidad. Esta obra es financiada con recursos provenientes de un gravamen sobre la gasolina. La Administración Municipal deroga normas que obligaban el pago de contribuciones y donaciones al municipio. Se disminuyen los "costos de urbanización", se libera más área urbanizable y se garantiza la financiación de proyectos privados y públicos lo que genera seguridad en los urbanizadores.

**2.6 Fecha: Junio de 1994. Precio: \$ 8.000,00/ m<sup>2</sup>. Dieciocho meses después.**

Se inicia la construcción de la vía de acceso que asegura la articulación con la ciudad, el Presidente de la República inaugura el Proyecto Desepaz, modelo nacional en el desarrollo de VIS<sup>4</sup>. Se realiza una amplia divulgación a través de los medios de comunicación y se garantiza el respaldo institucional para la financiación de los proyectos.

---

<sup>4</sup> . Vivienda de Interés Social, en el Plan Nacional de Desarrollo se Establece como Tope de Venta 135 Salarios Mínimos Mensuales.

Los propietarios de la tierra disponen de una información exacta de las decisiones alrededor de sus predios, logrando una posición dominante en las transacciones que se realizan. El beneficio que genera la posesión oportuna de información, genera lo que Christian Topalov denomina "Plusvalías de Viscosidad"<sup>5</sup>, así, el acceso a la información que propicia el alza en los precios hace que los propietarios estén "más atentos al valor nominal, que al valor real de sus terrenos".

**2.7 Fecha: Diciembre de 1994. Precio: \$ 11.000,00/ m<sup>2</sup> y \$ 14.000,00 / m<sup>2</sup>  
Veinticuatro meses después.**

La vía de acceso o vía perimetral es inaugurada por el Presidente, quien reitera el apoyo a la ciudadela Desepaz. La poligonal E se integra a la ciudad y se aprueban un conjunto de proyectos privados por parte del Concejo Municipal. Se inician ventas.

**2.8 Fecha: Febrero de 1995. Precio: \$ 12.500,00/ m<sup>2</sup> y \$ 15.000,00/ m<sup>2</sup>  
Veintiséis meses después.**

Se incluye la Poligonal E en el perímetro urbano a través del Acuerdo del Concejo Municipal que adopta el Plan de Desarrollo, empezando a tributar como suelo urbano y se le destina exclusivamente para VIS, surge preocupación entre los urbanizadores, pues no se tiene la respuesta esperada por parte de la población objetivo. Se inician presiones para subir el tope de VIS, reorientando el proyecto, para dirigirlo al estrato tres, a través del desarrollo de multifamiliares y mejorando dotación y calidad de zonas comunes. Se presentan además dificultades tanto por los requisitos que impone el esquema de financiación propuesto por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, como por las exigencias en el cumplimiento en la terminación y puesta en funcionamiento de las infraestructuras tanto viales como de servicios públicos, que constituirían parte del compromiso con la administración municipal.

Por desinformación acerca de la localización de proyectos para la reubicación de población<sup>6</sup> de fuerte impacto social, se afecta la imagen de la Poligonal E, lo que limita sus posibilidades de ofertar vivienda hacia el estrato tres.

### **3. Las variaciones en los precios**

Estadísticamente, el índice de precios de la tierra en Desepaz, base diciembre de 1992 = 100, incrementó su valor un mes después a razón del 121 %, dos meses más tarde en marzo del 1993 se ubica en un 326 % a partir de este valor se

---

<sup>5</sup> . Citado en " Economía y Planificación Urbanas " Pierre - Henri Dericke. Madrid 1983. Pag. 293

<sup>6</sup> Se refiere a la población que habita en las laderas de Cali, quienes han adquirido la tierra de forma ilegal (invasión) y por razones de riesgos se reubican mediante programas municipales. Es una población muy pobre, comúnmente estigmatizada como delincuentes y generadores de violencia.

disparan indiscriminadamente los precios, terminando el año 1993 con índices superiores al 595% y culminando en dos años de evolución con valores cercanos al 1.202%. Cifras incomparables en crecimiento con la evolución de los precios al consumidor, que al final del mismo periodo de estudio varió un 56% con respecto a una variación de los precios de la tierra del 1.102 %.

Tabla No. 1

<b>Crecimiento de los Precios de la Tierra en Desepaz</b>					
<b>Fecha</b>	<b>Precios Tierra \$/ m<sup>2</sup> Corrientes</b>	<b>Precios Tierra \$/ m<sup>2</sup> Constantes</b>	<b>Indice de Precio Tierra Dic92=100</b>	<b>Variación % Respecto Período Base</b>	<b>Variación % IPC<sup>7</sup> Periodo Base</b>
<b>Diciembre 1992</b>	800	308	100		
<b>Enero 1993</b>	1000	373	121	21	3
<b>Febrero 1993</b>	2500	913	297	197	5
<b>Marzo 1993</b>	2800	1002	326	226	7
<b>Agosto 1993</b>	5000	1614	525	425	19
<b>Septiembre 1993</b>	6000	1884	612	512	22
<b>Noviembre 1993</b>	7000	2138	695	595	26
<b>Junio 1994</b>	8000	2136	694	594	44
<b>Septiembre 1994</b>	9000	2291	745	645	51
<b>Noviembre 1994</b>	11050	2753	895	795	54
<b>Diciembre 1994</b>	15000	3697	1202	1102	56

Fuente: elaboración propia con base en Estudio Macroproyectos Urbanos - Desepaz

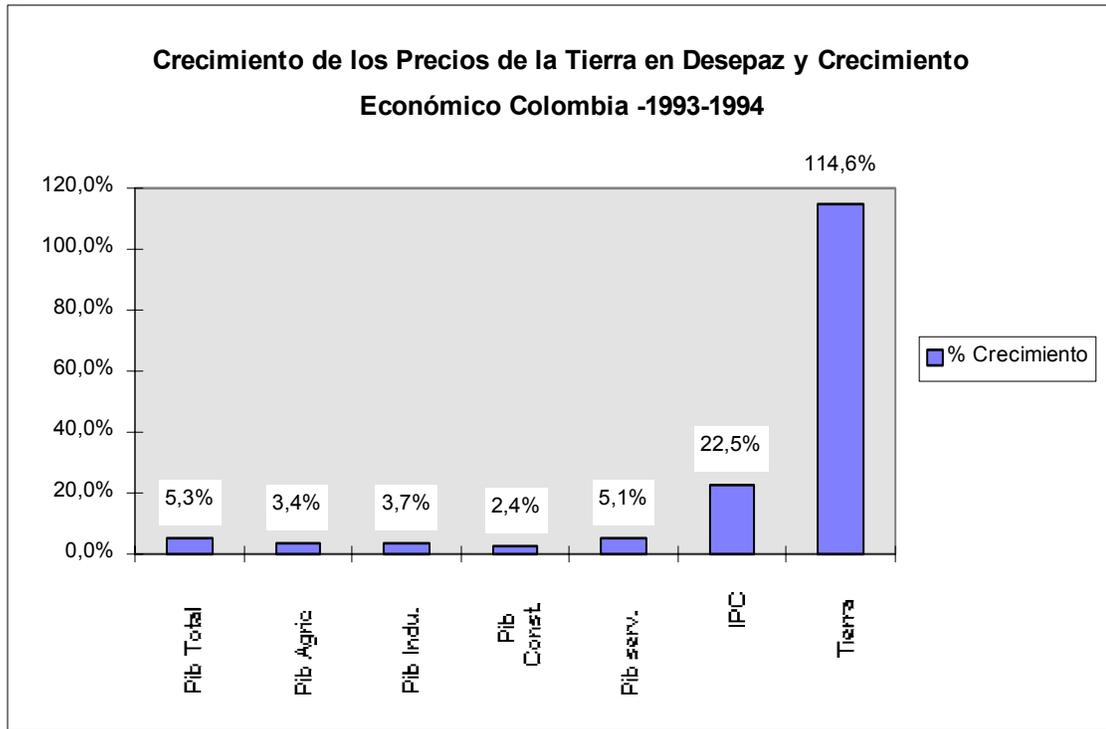
### **3.1 La repercusión del contexto socioeconómico y político en la especulación con el precio de la tierra**

La explicación al fenómeno de especulación desbordada de los precios de la tierra, no puede justificarse por causas simples (P.H. Dericke 1983), particularmente en países en vía de desarrollo como Colombia, con altos índices de inflación y bajas tasas de crecimiento económico. En el Caso Desepaz, los precios de la tierra se incrementaron 5,1 veces la tasa de inflación y 21,6 veces más que el Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia<sup>8</sup>. Este comportamiento alejado de las leyes naturales que rigen los mercados tiene en parte su explicación en el contexto socioeconómico y político de la Ciudad de Cali en este periodo. Algunos terrenos eran propiedad de narcotraficantes para los cuales la exorbitante plusvalía absorbida por las transacciones de tierra favorecía su proceso de lavado de dinero y justificaba un enriquecimiento “lícito” ante las autoridades. Esto supone que el precio de la tierra en sus estados contables debía ser superior al originalmente transado.

<sup>7</sup> IPC: Índice de Precios al Consumidor.

<sup>8</sup> PIB: Producto Interno Bruto.

Gráfico No.1

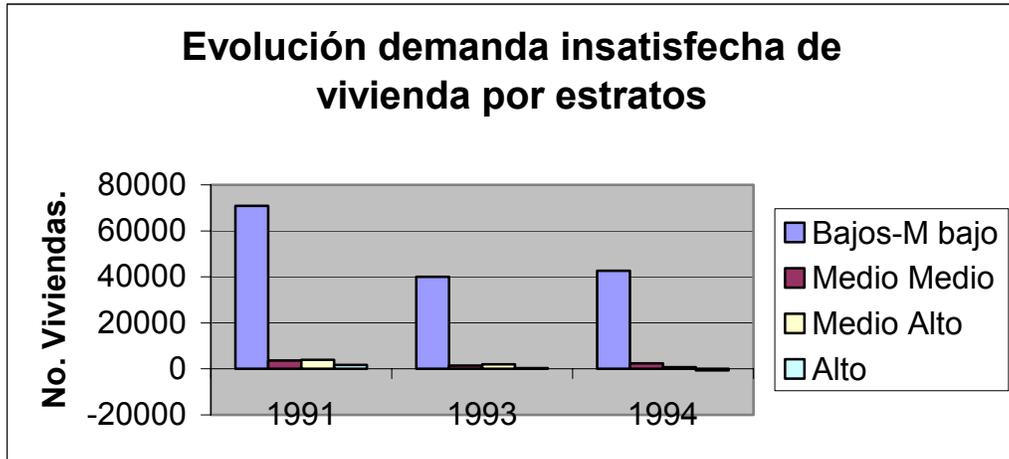


Fuente: elaboración propia, con base en estadísticas DANE

### 3.2 El mercado de vivienda.

Inicialmente, la presión sobre el uso del suelo para vivienda se enfocó a la satisfacción de los estratos socioeconómicos altos de la población, con viviendas suntuarias, promovidas por algunas empresas constructoras financiadas por el narcotráfico, inundando la ciudad con grandes edificios de apartamentos de altos precios, jalonando el valor del suelo urbano y produciendo una saturación del mercado, que en marzo de 1994 registró una sobre oferta de 646 viviendas.

Gráfico No.2



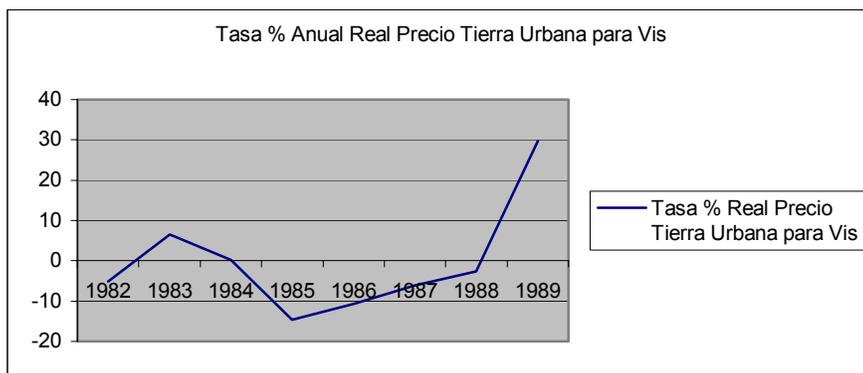
Fuente: elaboración propia, con base en estadísticas CAMACOL.

Con la saturación del mercado en los estratos altos, y la cantidad de dinero circulante, se orientó la oferta hacia la vivienda de interés social, el índice de oferta de VIS, varió entre septiembre de 1991 y marzo de 1994 en un 256%. Durante el mismo lapso, los precios de la tierra en Desepaz tuvieron un incremento del 1143 %.

La tierra urbana para VIS en datos históricos mostraba al final de la década de los 80 un incremento en su tasa real, registrando entre 1981-1989 un crecimiento del 29.7 %. Aún cuando la tasa real geométrica en 7.5 años oscilaba en el  $-1.2\%$ <sup>9</sup>, el índice de demanda efectiva para VIS se ubicó en el 64.8 %. La demanda insatisfecha de vivienda que en 1991 era de 70.879 unidades, en 1994 a 42.620 unidades. La situación mostraba cómo la relación entre oferta de suelo urbano para VIS era directamente proporcional al incremento del precio de la tierra en Desepaz.

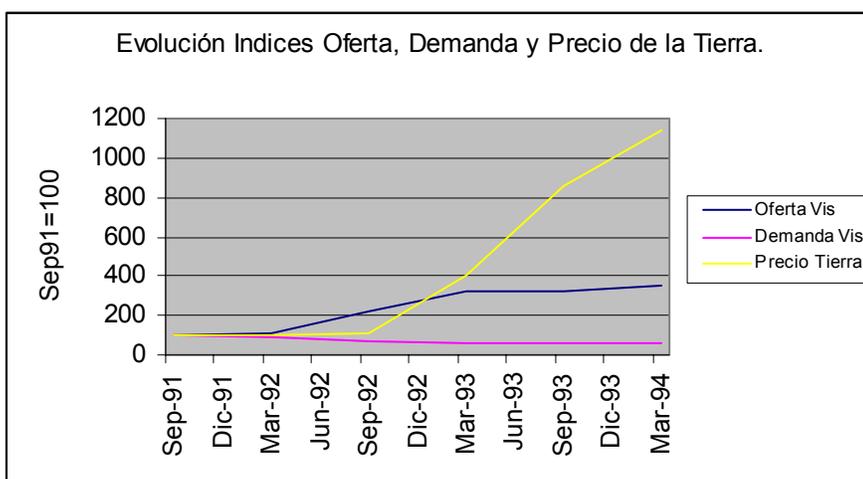
<sup>9</sup> Ante la falta de datos de precios de la tierra urbana en el período de análisis, se toma la serie histórica 1981-1989. Del Estudio Valor del Suelo Urbano en Cali. De la Lonja de Propiedad Raíz de Cali.

Gráfico No. 3



Fuente: elaborado con base en Datos de Estudio Valor del Suelo en Cali 1980-1989. Lonja de Propiedad Raíz de Cali.

Gráfico No. 4



Fuente: elaboración propia

### 3.3 Los flujos de información y su influencia en el proceso valorativo de la tierra.

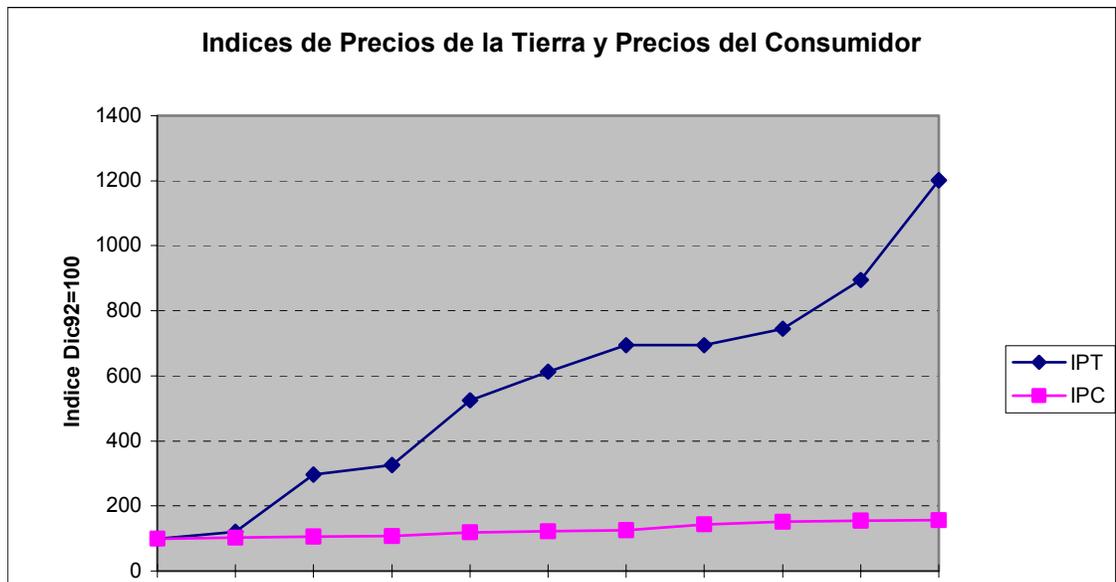
Las necesidades de satisfacer la alta demanda de vivienda para la población más pobre desborda los límites jurídicos establecidos por los Acuerdos Municipales haciendo que se urbanicen los territorios rurales de carácter agrícola en interés de los propietarios e inversionistas, los cuales logran su propósito gracias a la presión sobre algunos funcionarios públicos encargados de vigilar y exigir el cumplimiento de las normas de restricción jurídicas<sup>10</sup> y ambientales.

<sup>10</sup> . PNUD - MDE 1995 - Análisis de Macroproyectos Urbanos - Desepaz , Liliana Bonilla - Juber Galeano. Cali, 1995.

La curva de precios crece aceleradamente según los actores concurren al mercado del suelo; en el primer tramo de la curva Dic92- Ene93, la información es aún vaga para la mayoría de los propietarios, mientras los promotores, que en este caso son los urbanizadores, logran acceder a información de primera mano, lo que los coloca en una posición dominante en el proceso de negociación.

A partir de febrero de 1993 se disparan los precios en la medida que la información llega a manos del conjunto de actores; como estrategia política, la administración municipal utiliza una amplia publicidad, para promocionar el proyecto, clara y de fácil consulta y que utiliza el protagonismo que le da en el contexto nacional el respaldo recibido en la iniciación de las obras, por parte de dos Presidentes. A estas alturas, los propietarios se hacen especuladores, el terreno no es más que un valor transitorio en el seno de un patrimonio (P.H. Dericke-1983) y su posesión depende del valor nominal que pueda tener.

Gráfico No.5



Fuente: elaboración propia.

#### **4. Instrumentos de política urbana vigentes en la época, para la captura de plusvalía.**

Los instrumentos de política urbana contenidos en la Ley 9 de 1989 no fueron suficientemente desarrollados y reglamentados. Por tanto, fue imposible la aplicación de los mecanismos de gestión urbana en Desepez, y los intentos para captar la enorme plusvalía generada por este proyecto, por parte de la Administración Municipal fueron fallidos.

##### **4.1 La “Contribución al Desarrollo Municipal”.**

El principal mecanismo de captura contemplado en los instrumentos de gestión del suelo en la Ley 9, es la “Contribución al Desarrollo Municipal”, una tasa cobrable a los predios directamente beneficiados por una decisión administrativa, bien sea por incorporación de tierra rural al área urbana, o por el cambio de usos y densidades, correspondiente al 30 % de la diferencia entre el avalúo inicial del predio y el avalúo final, en pesos constantes. La coordinación del proyecto, a cargo de Invicali, fijó el cobro a los urbanizadores en \$ 30.000,00 por metro cuadrado, como mecanismo de captura de plusvalía, difiriendo conceptualmente de lo estipulado por la Ley. Los urbanizadores rechazan este “costo” argumentando que sería trasladado a los consumidores finales. El mecanismo de la Contribución tuvo dificultades de tipo legal y operativo en su aplicación, fue demandado ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

La siguiente tabla resume los instrumentos de gestión de la Ley 9 de 1989, los factores de resistencia para su aplicación en Desepez.

Tabla No.2

Mecanismos de Apropiación Colectiva Intentados	Mecanismos de Apropiación Colectiva Potencialmente Utilizables - Ley 9 de 1989	Factores de Resistencia a su Aplicación o Limitación a los Mecanismos Actuales de Apropiación Colectiva
<b>Enero de 1993.</b>		
<p>Utilización del Instrumento "Uso Excepcional para la Ejecución de VIS en la Poligonal E sin ampliación del Perímetro urbano.</p> <p>Mecanismo para asegurar llegar a la población objetivo y no sacar al Mercado especulativo alrededor de 300 hectáreas de terreno sin restricciones. Acuerdo 07.</p>	<p>Se realizan avalúos administrativos, se Amplía el Perímetro Urbano y se le da formación catastral a la zona.</p>	<p>La acumulación de Plusvalía y la especulación inmobiliaria desbordan la capacidad de intervención en el precio de la tierra por parte de la administración local. El mecanismo no surtió efecto. Los propietarios y urbanizadores continúan tributando predial de zona rural.</p>
<p>Obligatoriedad de firmar convenios de asociación con Invicali como mecanismo para garantizar control sobre el proyecto general. desde el punto de vista urbanístico, de armonía de conjunto, respecto a la normativa, conservación de la arborización existente, dotación de equipamiento comunitario y racionalidad en la infraestructura. Igualmente como compromiso de realizar construcciones a bajo precio y llegar a población objetivo.</p> <p>Mecanismos de ampliación de la oferta incrementando el área desarrollable mediante concertación público - privada. Invicali cobra la coordinación</p>	<p>Declaratoria de Prioridad del desarrollo</p> <p>Fortalecer legalmente los mecanismos asociativos.</p>	<p>Presión de Propietarios y urbanizadores por evitar control e intervención de Invicali.</p> <p>Falta de capacidad operativa y de gestión de Invicali.</p> <p>Dificultad en el control financiero.</p> <p>Tendencia a desplazarse de la población objetivo.</p>

Mecanismos de Apropiación Colectiva Intentados	Mecanismos de Apropiación Colectiva Potencialmente Utilizables - Ley 9 de 1989	Factores de Resistencia a su Aplicación o Limitación a los Mecanismos Actuales de Apropiación Colectiva
<b>Junio de 1993</b>		
<p>Por solicitud de Invicali, la Sociedad Colombiana de Planificación elaboró el Plan Maestro - Ciudad Autosuficiente de gran Calidad ambiental y completa dotación de espacios públicos y servicios comunitarios, se realiza el proyecto urbanístico de toda la poligonal E, haciendo caso omiso de límites prediales.</p>	<p>Reajuste de Tierras Elaboración de un Plan de Ordenamiento físico de obligatorio cumplimiento.</p>	<p>Presión de propietarios y urbanizadores para respetar linderos y ajustar a éstos el plan urbanístico general. Incrementar el área útil en vivienda, disminuyendo áreas en vías, Zonas Verdes, equipamientos comunitarios y complementarios (ciudad dormitorio) El proyecto SCP se descartó.</p>
<b>Julio de 1993.</b>		
<p>Acuerdo 17 . Mecanismo de Captación de Plusvalía: Estipula la cesión gratuita a Invicali del 5 % del área bruta del predio y el 10 % del área desafectada en el cordón ecológico, con el fin de reubicar familias de zonas de alto riesgo.</p>	<p>Contribución al desarrollo municipal por calificar el suelo o cambio de uso.</p>	<p>Reacción de los propietarios y posibles urbanizadores , argumentando que cualquier costo adicional de carga al precio de la vivienda se trasladaría al consumidor final. Cambio de reglas de juego, Se demanda ante el tribunal de los contencioso. declarado Inexequible por extralimitación de funciones y vicios procedimentales. Desconocimiento de manejo del mecanismo.</p>
<b>Agosto de 1993</b>		
<p>Como mecanismo de captación de plusvalía, y por solicitud de Invicali, Catastro Municipal elaboró avalúos administrativos especiales para todos los predios de la poligonal. Estos no fueron registrados ni cancelados por los propietarios. Se buscaba fijar el precio comercial para posibles negociaciones posteriores.</p>	<p>Avalúos administrativos especiales registrados en la oficina de instrumentos públicos. Formación catastral del área. Cobro de Plusvalía en notaria a la firma de las escrituras de compraventa.</p>	<p>Presión de propietarios y posibles urbanizadores para evitar su registro, argumentando problemas fiscales y de ganancia ocasional. Registro de la compraventa en notaria por un valor muy inferior al realmente pactado. Desconocimiento de los procedimientos para hacer efectivo el mecanismo</p>

Mecanismos de Apropiación Colectiva Intentados	Mecanismos de Apropiación Colectiva Potencialmente Utilizables - Ley 9 de 1989	Factores de Resistencia a su Aplicación o Limitación a los Mecanismos Actuales de Apropiación Colectiva
<b>Septiembre de 1993</b>		
<p>Como mecanismo para garantizar el objetivo social del programa , y captar plusvalía, se intentó declarar el área de desarrollo prioritario y extinción del dominio, utilizando como base los avalúos administrativos especiales.</p>	<p>* Declaratoria de área de desarrollo prioritario. Resoluciones independientes para cada predio. Notificación al propietario. Clara definición de normatividad para asegurar disponibilidad de servicios públicos. * Declaratoria de extinción de dominio. Resolución independiente para cada predio. Notificación al propietario. Definición de términos de negociación sobre avalúo administrativo</p>	<p>Avalancha de Demandas al Alcalde por declaratoria de extinción de dominios a gran cantidad de predios definidos previamente de desarrollo prioritario. Problemas procedimentales en la declaratoria. Confusión en el cómo instrumentar el mecanismo.</p>
<b>Marzo de 1995.</b>		
<p>Proyecto de Acuerdo, Plan de desarrollo: Involucrar la poligonal E al perímetro urbano . Exclusividad VIS, loteo individual, como uso principal. Excepción de industria no contaminante localizada en los extremos. Formación catastral de la poligonal Tributación como predios urbanos. Declaratoria de área de desarrollo prioritario - mecanismo para garantizar la consolidación del área, el desarrollo armónico del sector y cumplir con el objetivo social del programa - evitar terrenos de engorde. Solicitar a la comisión del Plan del Concejo Municipal, la autorización del cobro por valorización a los urbanizadores de las obras Macro de EMCALI.</p>		<p>Presión de algunos urbanizadores de transformar las normas a VIS . Multifamiliar - subir de estrato al tope VIS. El impuesto predial urbano recaerá sobre el usuario final. Propietarios y urbanizadores pagarán predial sobre avalúos rurales.</p> <p>Los valores fueron acordados previamente con los urbanizadores. Se incluyeron en precios de ventas.</p>

Fuente: Análisis de Macroproyectos Urbanos - DESEPAZ - PNUD-MDE- 1995. Liliana Bonilla - Juber Galeano.

## **5. Impactos del precio del suelo sobre el desarrollo del Proyecto Desepaz.**

La máxima manifestación del impacto del precio de la tierra en el proceso de desarrollo del proyecto Desepaz, se da en los altos costos de Urbanización, muy por encima de los costos medios para lotes urbanos dirigidos a los estratos 1 y 2, por lo cual, los terrenos se alejan de la población objetivo; estratos 0 y 1 y el mercado es dirigido al estrato 3, que a la postre resultó con precios de venta no competitivos frente a otras urbanizaciones mejor localizadas. Así, los urbanizadores presionan un aumento en el precio tope para VIS y tienden a desarrollar multifamiliares.

## **6. Los nuevos instrumentos para la captura de plusvalía establecidos en Colombia en el año de 1997 y su aplicación al Caso Desepaz.**

La Constitución Política de Colombia (1991), estableció la obligatoriedad de las entidades públicas de participar en la plusvalía que genere su acción urbanística. Posteriormente, se expide la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial que tiene como principios orientadores la función social y ecológica de la propiedad y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios que genera el desarrollo urbano. Modifica las disposiciones de la Ley 9 de 1989 -Ley de Reforma Urbana-, en lo referente al tema de la Contribución al Desarrollo Municipal. El Gobierno Nacional emite el Decreto Reglamentario 1599 de 1998, estableciendo los hechos generadores que dan lugar al cobro de la participación en plusvalía, la metodología para el cálculo y su liquidación

Los hechos generadores que dan lugar a la participación en Plusvalía son:

1. La Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte de 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.
4. Conforme al artículo 87 de la Ley 388 de 1997, la ejecución de obras públicas previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen que generen mayor valor en predios en razón de las mismas y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización.

### **7.1 El Monto de la Participación**

El Alcalde municipal debía solicitar al Concejo municipal, la fijación de los montos (tarifas) a aplicar en las zonas o subzonas homogéneas, de acuerdo con las calidades urbanísticas y condiciones socioeconómicas de los propietarios. Estos montos pueden oscilar entre el 30% y el 50 % del mayor valor generado.

## 7.2 Aplicación de la Metodología para el cálculo de la Plusvalía en el Caso Desepez.

Con el objeto de evaluar los montos de la plusvalía generada por el desarrollo del macroproyecto Desepez, utilizando los instrumentos desarrollados en la Ley 388 de 1997, se realiza el procedimiento indicado en la misma.

Para el caso uno (1) de la siguiente manera:

a) Se establecerá el precio comercial por metro cuadrado de suelo 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. A este precio se le denomina precio inicial (Pi).

b) 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 nuevo precio se denominará el precio de referencia. (Pr).

c) El mayor valor generado por metro cuadrado de suelo se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, al tenor de lo sucedido en los numerales a y b. El efecto total de 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 plusvalía.

$$E.P. = Pr - Pi$$

El número total de metros cuadrados que se considerará como objeto de la participación en plusvalía (PP) 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.<sup>11/</sup>

---

<sup>11</sup>. En el artículo 8 del decreto 1599. referido a la reglamentación de la plusvalía, éstas afectaciones deben estar contempladas en el Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que la desarrollen.

El Alcalde Municipal liquida la Participación en plusvalía (PP), para cada zona o subzona homogénea, para lo cual al efecto plusvalía que le han dado los peritos le aplica la tasa correspondiente que le aprobó el Concejo Municipal.

$$(EP) \times (\text{Tarifa}) = PP$$

Las 380 hectáreas que componen el terreno de estudio tienen características similares, suelos planos, destinados a actividades agrícolas, pastos, el precio comercial establecido de acuerdo a transacciones oscila entre los \$ 800,00 y \$ 1.000,00 a enero de 1993.

Para la determinación del precio de referencia, se toma para análisis como zona de similares características, por uso y localización el extremo oriental de la comuna 14, donde se detectan áreas urbanizadas y lotes sin desarrollo.

El precio de referencia a enero de 1993 es de \$ 3.200,00 el metro cuadrado, la siguiente tabla resume los lotes que efectivamente fueron transados con sus respectivos precios.

Tabla No. 3

Lote	Área Total	Área de Cesión	Área Objeto Participación Plusvalía	Precio comercial	Nuevo Precio Referencia	Efecto Plusvalía	
	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	\$/ m <sup>2</sup>	\$/ m <sup>2</sup>	\$/ m <sup>2</sup>	Total (\$Millones)
<b>A</b>	296.109	44.416	251.693	1000	5000	4000	1.006,8
<b>B</b>	133.299	19.995	113.304	1000	5000	4000	453,2
<b>C</b>	621.405	93.211	528.194	1000	5000	4000	2.112,8
<b>D</b>	415.170	62.276	352.895	1167	5376	4209	1.485,3
<b>E</b>	68.857	10.329	58.528	1223	5677	4454	260,7
<b>F</b>	287.762	43.164	244.598	1310	6216	4906	1.200

Fuente: elaboración propia con base en “Análisis de Macroproyectos Urbanos – Desepaz”

Nota: El precio comercial y el nuevo precio de referencia, se asume una evolución en condiciones normales, de acuerdo a patrón de comportamiento histórico.

Asumiendo un efecto promedio de plusvalía del orden de los \$ 4.390,00 por metro cuadrado, la plusvalía total generada en las 380 hectáreas de Desepaz estaría oscilando en los 16.165 millones de pesos de 1994, que representan el 26,1% de los ingresos tributarios de la Ciudad de Cali.

El siguiente cuadro presenta la Participación en Plusvalía de acuerdo con diferentes escenarios de tarifa:

Tabla No. 4

Lote	Efecto Plusvalía	Escenarios de Tasas de Participación en Plusvalía					
		\$/ m <sup>2</sup>			Millones \$ por Lote		
		30%	40%	50%	30%	40%	50%
<b>A</b>	4000	1200	1600	2000	302,0	402,7	503,4
<b>B</b>	4000	1200	1600	2000	136,0	181,3	226,6
<b>C</b>	4000	1200	1600	2000	633,8	845,1	1056,4
<b>D</b>	4209	1268	1683	2105	447,4	594	742,8
<b>E</b>	4454	1336	1782	2227	78,2	104	130,3
<b>F</b>	4906	1472	1962	2453	360	480	599,9

Fuente: elaboración propia

El recaudo por participación a una tasa del 50 %, en el globo total, arrojaría una renta fiscal cercana a los \$ 8.341 millones, que equivalen aproximadamente el 13 % de los ingresos tributarios de la ciudad de Cali en 1994. Asimismo 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 1179 hogares pobres de la ciudad.

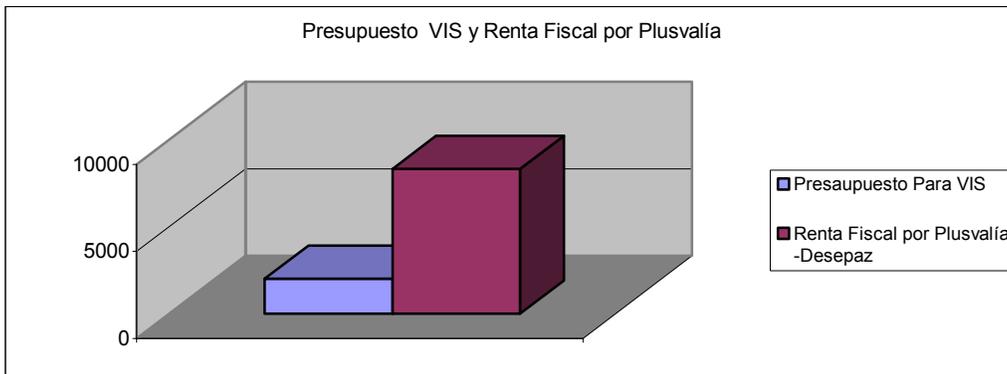
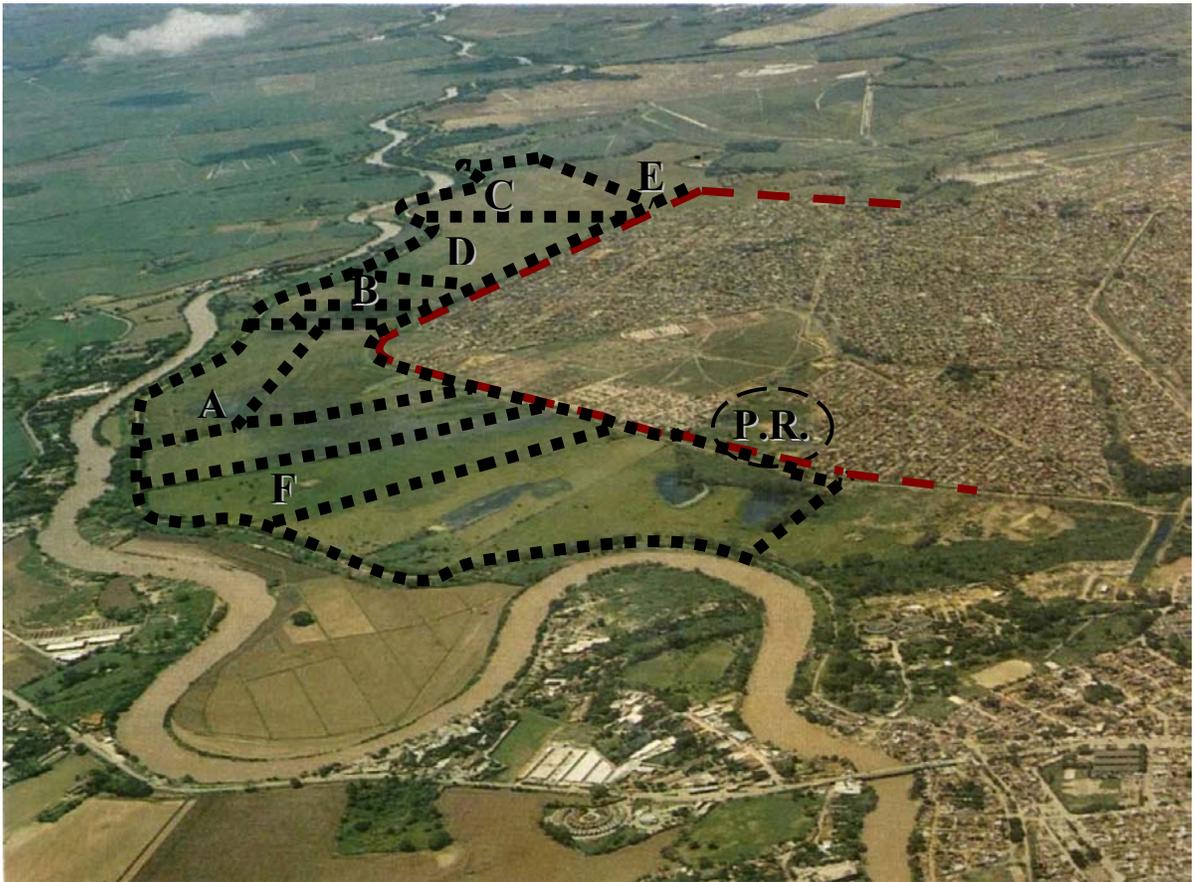


Gráfico No.6



\*A, B, C, D, E, F: predios para los que se tiene información confiable sobre los montos de transacciones comerciales.

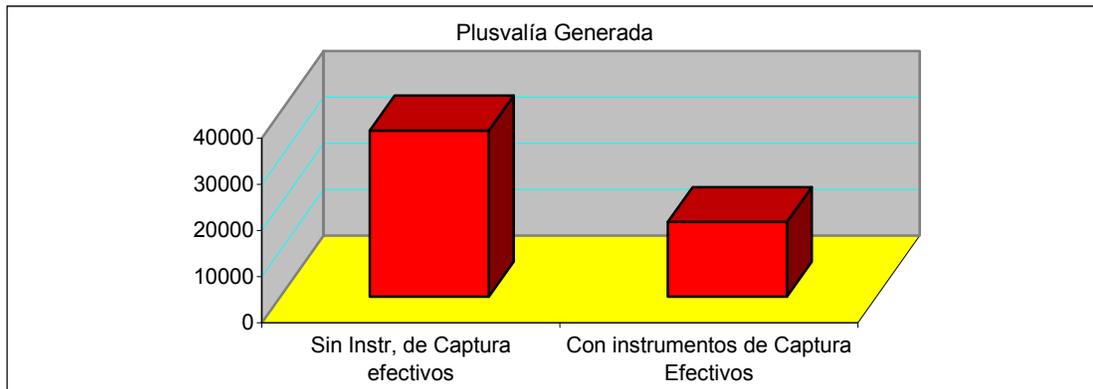
\*\*P.R.: predios al interior del perímetro urbano en condiciones análogas de desarrollo, utilizados como precios de referencia.

— — — Perímetro Urbano vigente en 1993

## 8. Conclusión

La legislación urbana de 1997 provee nuevos instrumentos de captura de plusvalía que controlan el desborde de la especulación en el mercado del suelo. El siguiente gráfico de ayuda nos muestra la magnitud del proceso especulativo de los valores de la tierra sin la existencia de instrumentos de captura efectivos, y su reducción hasta en 43% con la aplicación de los nuevos mecanismos para la captura de Plusvalía, pasando el valor absoluto de la plusvalía de \$ 28 mil millones a \$ 16,1 mil millones nominales de 1994.

Gráfico No. 7



Fuente: elaboración propia.

## **BIBLIOGRAFIA**

Bonilla Otoyá, Liliana y Galeano Loaiza, Juber (1995). PNUD – MDE COL 93-001. Apoyo a la Política de Vivienda y a la Gestión Urbana.

Camacol Valle (1993) Estudio de Oferta y Demanda de Vivienda en Cali. Departamento Administrativo de Planeación Municipal (1993): 40 años al Servicio de Cali.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal (1994) Dos años de Gestión Junio 1992 – junio de 1994.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (1994). Coyuntura Económica.

Derycke P. Henry (1975). Economía Urbana y Regional.

Federación Colombiana de Lonjas y Profesiones Inmobiliarias (1990). El Valor del Suelo Urbano en Cali, 1980 – 1989.

Ministerio de Desarrollo Económico (1995). Ley de Reforma Urbana y la Gestión del Suelo.

Ministerio de Desarrollo Económico (1997). Ley de Desarrollo Territorial, La Política Urbana del Salto Social. (Ley 388 de 1997)