

Información Importante

La Universidad Santo Tomás, informa que el(los) autor(es) ha(n) autorizado a usuarios internos y externos de la institución a consultar el contenido de este documento a través del Catálogo en línea del CRAI-Biblioteca y el Repositorio Institucional en la página Web de la CRAI-Biblioteca, así como en las redes de información del país y del exterior con las cuales tenga convenio la Universidad.

Se permite la consulta a los usuarios interesados en el contenido de este documento, para todos los usos que tengan **finalidad académica**, nunca para usos comerciales, siempre y cuando mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, la Universidad Santo Tomás informa que “los derechos morales sobre documento son propiedad de los autores, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.”

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación, CRAI-Biblioteca

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

Plusvalía por Cambios en Clasificación del Uso del Suelo Generados por los POT en la
Ciudad de Bucaramanga

Arquitecto Juan Medina Gómez

Trabajo de Grado para Optar al Título de Magister en Ordenamiento Territorial

Director

German Raúl Luna Martínez

Ingeniero Geógrafo, Especialista en Ingeniería Ambiental, MS en Ordenamiento Territorial

Universidad Santo Tomas, Floridablanca.

Facultad de Arquitectura, Maestría en Ordenamiento Territorial

2018.

Dedicatoria

Dedico este Proyecto de Grado a mi familia, en especial a mis hijos Juan Andrés, Juan Daniel, Juan Sebastián y Laura Silvana, quienes me permitieron que les robara gran parte del tiempo que ellos requieren, para poder dedicárselo a una de las grandes metas que me había trazado en mi vida.

Agradecimientos

En primera instancia al DIOS de todos, por darme la salud y el emprendimiento necesario para poder afrontar el gran reto que me había trazado.

Agradezco a la Universidad por darme la oportunidad de ser partícipe del programa académico, el cual cuenta con un grupo humano, idóneo y responsable, quienes que con toda su sapiencia me llevaron a enriquecer aún más los conocimientos del Ordenamiento Territorial.

A mi Tutor Ing. German Raúl Luna Martínez, quien dedicó parte de su valioso tiempo en asesorar mi proyecto y sacar buenos frutos de él.

Resumen

La participación en la plusvalía, conforme a la Ley Nacional 388 de 1997 es definida como todo valor agregado que tiene un predio a causa de la definición de nuevas normas de ocupación del territorio, la construcción de infraestructuras o por el cambio de la normatividad existente en zona urbana o rural, el cual puede convertirse en un valor efectivo para el propietario.

Esta investigación tiene como principal objetivo la lectura, el análisis y diagnóstico de la situación actual de la ciudad de Bucaramanga en relación con la aplicación de la plusvalía como herramienta de tipo financiero de gestión del uso del suelo. Para tal fin, se realizó un estudio de caso en tres sectores de desarrollo inmobiliario de la ciudad, donde se contrastó la normatividad de los POT de Primera y Segunda Generación del 2000 y 2014/27 del Municipio. Como resultado se evidenció, una evasión de la plusvalía por cerca de dos décadas, a causa de la negligencia de las administraciones, que ha ocasionado un detrimento en el presupuesto fiscal con destinación al desarrollo urbanístico de la ciudad. Para la recuperación de estos recursos se plantea una estrategia, a corto y mediano plazo, de generación y captura de “Plusvalía por cambios en la clasificación del uso del suelo generados por los POT en la ciudad de Bucaramanga” para la consecución de recursos, clave para el auto-sostenimiento y progreso urbanístico de Bucaramanga.

Palabras clave: Plusvalía, Gestión del Suelo, POT.

Abstract

The participation in the goodwill, according to the National Law 388 of 1997, is defined as any added value that a property has because of the definition of new norms of occupation of the territory, the construction of infrastructures or by the change of the existing normativity in urban or rural area, which can become an effective value for the owner.

The main objective of this research is to read, analyze and diagnose the current situation of the city of Bucaramanga in relation to the application of surplus value as a financial tool for the management of land use. For this purpose, a case study was carried out in three sectors of real estate development in the city: Centro Comercial El Cacique and its surroundings, Cajasan Parque Condominio and the La Quebrada, La Iglesia (Provincia de Soto), where the regulations were contrasted of the first and second generation POTs 2000 and 2014/27 of the municipality. As a result, an evasion of the surplus value for about two decades was evidenced due to the negligence of the administrations which has caused a detriment in the fiscal budget destined to the urban development of the city.

For the recovery of these resources, a short and medium term, strategy of generation and capture of "Plusvalía por cambios en la clasificación del uso del suelo generados por los POT en la ciudad de Bucaramanga" is proposed through the case study in Cabecera del Llano of the commune 12, since it is the sector of greater economic meaning for the attainment of key resources for the self-sustainability and urban progress of Bucaramanga.

Key words: Goodwill, Land Management, POT.

Contenido

Resumen	5
Abstract	6
Introducción.....	11
1.1 Definición del Problema de Investigación	14
1.2 Formulación del Problema	15
1.3 Pregunta de Investigación	16
1.4 Justificación.....	16
1.5 Objetivos	18
1.5.1 Objetivo general.	18
1.5.2 Objetivos específicos.....	18
1.6 Hipótesis.....	19
2. Marco Referencial	20
2.1 Marco Histórico.....	21
2.2 Marco Teórico	23
2.3 Marco Conceptual	27
2.3.1 Suelo urbano.	27
2.3.2 Suelo de expansión urbana.	28
2.3.3 Suelo Rural.	29
2.3.4 Suelo Suburbano.....	29
2.3.5 Suelo de Protección.	29
2.3.6 La gestión del suelo y sus herramientas.	29
2.3.7 Gestión del suelo.	30
2.3.8 Herramientas de gestión del suelo en la planificación.	30
2.3.9 Herramientas de gestión del suelo de tipo financiero.....	31
2.3.10 Contribución por valorización.	32
2.3.11 Derechos adicionales de construcción y desarrollo.....	33
2.3.12 Transferencia de derechos adicionales de construcción y desarrollo.	33
2.3.13 Plusvalía.	34
2.4 Marco Legal	35
3. Método.....	37

3.1 Método Inductivo	37
4. Desarrollo Metodológico.....	38
4.1 Primera Fase: Plusvalía en el Marco Jurídico Nacional y de los POT en la Ciudad de Bucaramanga.....	38
4.1.1 Estudio de caso.	41
4.1.2 Modelación financiera.	48
4.2 Segunda Fase: Plusvalía en Desarrollos Inmobiliarios y su Relación con los POT en la Ciudad de Bucaramanga	53
4.2.1 Centro Comercial El Cacique y sus alrededores.	53
4.2.2 Quebrada La Iglesia, Provincia de Soto.	55
4.2.3 Cajasan Parque Condominio.	57
4.2.4 Acuerdo Municipal 011 de 2014.	60
4.2.5 Análisis del Código de Urbanismo 1982, POT 2000 y POT 2014.....	61
4.3 Tercera Fase: Resultados de la Investigación y Estrategia de solución “Plusvalía por Cambios en la Clasificación de Uso Generados por los POT en la Ciudad de Bucaramanga”.	63
4.3.1 Antecedentes.....	66
4.3.2 Hechos generadores de plusvalía urbana.	68
4.3.3 Análisis del cálculo por factores generadores.	70
4.3.4 Áreas de expansión que se reclasifican como urbanas.	72
4.3.5 Suelo suburbano que ingresa al perímetro urbano.....	74
4.3.6 Suelo rural de protección que ingresa a expansión urbana.....	75
4.3.7 Suelo rural de protección que ingresa a urbano.....	75
4.3.8 Plusvalía por cambio de uso.	76
4.3.9 Plusvalía por mayor edificabilidad.	76
4.3.10 Áreas excluidas. De este cálculo se han excluido las siguientes áreas.....	78
4.3.11 Estrategia	82
Conclusiones	86
Recomendaciones	89
Bibliografía	90
Apéndices	93

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>División Político – Administrativa Urbana</i>	21
Tabla 2 . <i>Normas Relacionadas con Ordenamiento Territorial</i>	36
Tabla 3 <i>Índices de ocupación y construcción. Acuerdo 034 de 2000</i>	51
Tabla 4 <i>Tratamientos Acuerdo 034 de 2000</i>	52
Tabla 5 <i>Áreas de Actividad del Acuerdo 034 del 2000</i>	52
Tabla 6 <i>Tratamientos POT 2014</i>	60
Tabla 7 <i>Reclasificación por usos del Suelo</i>	71
Tabla 8 <i>Reclasificación Urbana</i>	72
Tabla 9 <i>Incorporación por Plan Parcial</i>	72
Tabla 10 <i>Calculo por Zonas de Expansión</i>	73
Tabla 11 <i>Calculo Suelo sub urbano</i>	74
Tabla 12 <i>Calculo Suelo de Protección</i>	75
Tabla 13 <i>Calculo Suelo rural de Protección</i>	75
Tabla 14 <i>Plusvalía por Edificabilidad</i>	77

Lista de Figuras

<i>Figura 1</i> Ubicación de Bucaramanga en Colombia	20
<i>Figura 2</i> Herramientas de Gestión del Suelo	31
<i>Figura 3</i> Herramientas de Gestión del suelo Tipo Financiero	32
<i>Figura 4</i> Visión del Futuro de Bucaramanga en el Acuerdo Municipal 011 de 2014	44
<i>Figura 5</i> Plano de Actividades Código de Urbanismo 1982	50
<i>Figura 6</i> Valores del Suelo para el 2014.....	51
<i>Figura 7</i> Entorno Centro Comercial Cacique	55
<i>Figura 8</i> Plan Parcial Soto - Norte. Zona Industrial	57
<i>Figura 9</i> Ubicación Cajasan Parque Condominio.....	58
<i>Figura 10</i> Mapa de Actividades POT 2000	59
<i>Figura 11</i> Plano de Actividades POT 2014	61
<i>Figura 12</i> Déficit de Espacio Público Efectivo	69
<i>Figura 13</i> Proyección de Implementación de Plusvalía en el POT vigente.....	70

Introducción

La descentralización administrativa, fiscal y de ordenamiento territorial, otorgada por la Constitución Política de Colombia de 1991, establece que los distritos y municipios deben generar ingresos propios en aras de garantizar su desarrollo, por lo tanto, los instrumentos financieros de gestión del suelo y la participación en la plusvalía son piezas clave para la consecución de recursos económicos vitales para el auto-sostenimiento.

En Colombia se instaura constitucionalmente a nivel nacional, las siguientes herramientas de gestión del suelo; de tipo urbanístico, jurídico y financiero como la participación en la plusvalía, la contribución por valorización, los derechos adicionales de construcción y desarrollo, la transferencia de derechos de construcción y desarrollo.

Para efectos del presente trabajo de investigación se toma la participación en la plusvalía y al respecto Jiménez, et al (2016) expone que:

Se empleó por primera vez en el Programa Ciudades del Departamento Nacional Planeación -DNP, durante el gobierno del Presidente Misael Pastrana (1970-1974), bajo la profunda inspiración del gran economista Lauchlin Currie. No obstante sólo hasta la promulgación de la Ley 9 de 1989, mediante la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, se plantea el pago de la participación por parte de los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles que ganan mayor valor por alguna actuación de la administración municipal. En este mismo sentido queda consignado en la Constitución Política de 1991 la participación en la plusvalía entre los derechos colectivos, tributo que se desarrolla plenamente en sus características legales en la Ley 388 de 1997 (...) Sólo hasta finales del año 2003, Bogotá adoptó mediante un acuerdo “Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital” (Acuerdo 118 de 30 de diciembre

de 2003) y, por mandato de este, inició su aplicación al año siguiente. A partir de esta primera experiencia, la administración pública de Bogotá ha ido involucrando-no sin dificultades— el proceso de aplicación de la participación en la plusvalía como parte de sus actividades rutinarias y hasta el mes de marzo de 2008, el recaudo es del orden de aproximadamente \$33.937 millones de pesos equivalentes a US\$ 19.216.00010 Vejarano (2008). (...) La poca aplicabilidad de la “Participación en la plusvalía” en las finanzas y desarrollo urbanístico de las ciudades. Desde la perspectiva tributaria, la participación en la plusvalía tiene una incuestionable justificación como mecanismo para que el Estado participe de los frutos que originan las acciones de la comunidad y del Estado, ajenas al esfuerzo individual del propietario (Lewin-Figueroa, 2002). (p. 65-67).

Como objetivo general, se formula una estrategia de plusvalía, por cambios en la clasificación del uso del suelo, generados por los POT del Municipio de Bucaramanga, sustentada en la legislación nacional y local a fin de, implementar a corto plazo el recaudo, con destinación al desarrollo urbanístico. Para dar cumplimiento a este, se trazaron los objetivos específicos, que están direccionados a, recopilar y aplicar los conceptos, los referentes teóricos e interpretar la legislación nacional y local sobre plusvalía, generados por los diferentes POT del Municipio de Bucaramanga a fin de, realizar la lectura del instrumento; el análisis y diagnóstico en varios estudio de caso, en tres sectores de la ciudad de Bucaramanga, sobre la actuación de la plusvalía, comparando la realidad en este territorio, con la norma jurídica, en el lapso del POT del 2000 y el vigente, para identificar las razones de la evasión y finalmente presentar los resultados del estudio de la investigación en la norma y demás aspectos de plusvalía, en confrontación con la realidad de la gestión del suelo de tipo financiero en el Municipio de Bucaramanga y, trazar la estrategia que permite la implementación y recaudo, con destinación al desarrollo urbanístico.

En la investigación se empleó el método inductivo, aplicado a tres casos de desarrollos inmobiliarios en la ciudad de Bucaramanga: Centro Comercial El Cacique y sus alrededores, Barrio San Francisco (Cajasan Parque Condominio) y Parque Industrial en Quebrada de La Iglesia; como casos particulares para llegar a una conclusión en el territorio urbano de Bucaramanga. El desarrollo metodológico, contiene tres fases; la primera, lectura del instrumento financiero,

referente a la participación en plusvalía, en el marco de un fundamento teórico/conceptual y jurídico nacional y su relación con la norma del Municipio de Bucaramanga, contenida en el POT vigente. La segunda fase, presenta un análisis y diagnóstico del estudio de caso, en relación al uso de este instrumento para la gestión del suelo en el Municipio de Bucaramanga, presenta además, un análisis del proceso realizado en la ciudad de Bucaramanga en los últimos 37 años, que condujo a una crisis urbana como escenario, donde se adoptaron importantes instrumentos de gestión del suelo, pero que a su vez hubo una profundas dificultades en materia de planificación y, sobre esta base identificar las estrategias que podrían lograr una mejor gestión del suelo, en especial de los instrumentos de gestión financiera en el Municipio de La Bucaramanga, observando la evolución de la ciudad por sectores geográficos desde el Código de Urbanismo del año 1982, pasando por la primera formulación del Plan de Ordenamiento Territorial en el marco de la Ley 388 de 1997 y finalizando con la propuesta vigente en el Acuerdo 011 de 2014, como proceso que da respuesta al problema de financiación del POT para la Ciudad de Bucaramanga, ya que la fuerza financiera del mismo se basa en el impuesto predial. La tercera fase, describe los resultados del estudio de casos, en relación como actuaron respecto a la participación en plusvalía, acorde a la noma nacional y local en el Municipio de Bucaramanga.

Con base en los anteriores resultados, se plantea la propuesta representada en la siguiente estrategia de investigación: la participación en plusvalía por cambios en la clasificación del uso del suelo, generados por el POT actual de Bucaramanga.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones, entre otras, se corrobora la hipótesis: “Con la aplicación de la novedosa estrategia financiera a la participación en la plusvalía, por cambios en la clasificación del uso del suelo, en el Municipio de Bucaramanga, a partir de la revisión del actual POT 2014/27, se fortalece el Municipio, al significar la posible captación a corto y mediano plazo, de importantes recursos a ingresar al presupuesto de la ciudad que le garantiza,

consolidar las finanzas públicas, a fin de, que posibiliten a la Administración Municipal, a ejecutar obras públicas de desarrollo urbanístico, que benefician a toda la sociedad en general”

1.1 Definición del Problema de Investigación

El modelo territorial propuesto por el POT de Segunda Generación de 2014 en la Ciudad de Bucaramanga, evoluciona mostrándonos una deficiencia en el equilibrio territorial con el desarrollo de las nuevas centralidades norte y sur propuestas como puertas urbanas, el modelo de ocupación promueve una ciudad densa y compacta que decrece hacia los bordes de la meseta, en atención a las condiciones naturales de los suelos y su vulnerabilidad ante amenazas naturales, identificando entonces la necesidad de generar la renovación urbana tratando de preservar el equilibrio territorial a partir de la capacidad de soporte del territorio.

Los instrumentos de gestión del suelo en el Municipio de Bucaramanga no han proporcionado los resultados que de estos instrumentos se espera, la falta de recursos económicos para desarrollar las obras y estrategias de generación de espacio público y una adecuada movilidad han impedido que la ciudad se desarrolle al mismo ritmo que se han desarrollado las construcciones en suelos de carácter privado.

Esta apuesta del POT de 2014 generó unos cambios drásticos en los temas de usos, índices y normas específicas que le permitirían lograr los objetivos propuestos; que a su vez necesitan de recursos financieros para la construcción de infraestructura y generación de espacios públicos efectivos en la planificación de una ciudad sostenible y con una aceptable calidad de vida. Es por esto que el análisis de estos cambios en esta investigación se convierte en la base para identificar como se estableció la gestión del suelo en la ciudad de Bucaramanga, si se producen hechos

generadores de plusvalía y como se pueden financiar las necesidades de espacio público y movilidad para la ciudad.

1.2 Formulación del Problema

El Plan de Ordenamiento Territorial crea una visión a largo plazo, para llegar a dar cumplimiento a una propuesta de visión en el territorio, para lo cual se formulan los instrumentos de gestión del suelo que actúan de manera integral, con estrategias, programas y proyectos, conforme a un ideal de ciudad.

En la Ciudad de Bucaramanga se pudo observar que en el transcurso de los últimos treinta (30) años se presenta un deterioro de las áreas de disfrute colectivo, se han disminuido drásticamente los espacios públicos efectivos, y ante la densificación de la ciudad, no se han generado espacios aptos para una adecuada movilidad, ocasionado deterioro notable en la calidad de vida.

Fue evidente que se desarrollaron áreas del Municipio sin la aplicación de los instrumentos financieros que permitieran cubrir las necesidades de la ciudad, y si se puede observar que los desarrolladores se beneficiaron de la no aplicación de los instrumentos de la gestión financiera del suelo. Por ende, se quiere profundizar en las dinámicas que se utilizaron en la gestión del suelo en los aspectos financieros para el caso de Bucaramanga, en especial las dos enunciadas en los instrumentos de planificación; la plusvalía y la valorización.

1.3 Pregunta de Investigación

Se plantea en el marco de la descentralización administrativa de los entes territoriales, sus finanzas públicas, ordenamiento territorial y autonomía de municipios y distritos en Colombia, que fue instaurada en la Constitución Política de Colombia en 1991.

¿Cuáles son las razones por las que la generación y captura de la Plusvalía en la ciudad de Bucaramanga esta inexplorada, en contravención a lo dispuesto en la legislación nacional y los POT del 2000 y 2014/27. Y qué estrategia contribuye a la implementación y recaudo a corto y mediano plazo de esta herramienta financiera, con destinación al desarrollo urbanístico?

1.4 Justificación

La razón por la cual se buscó realizar esta investigación es debido a los resultados observados en el desarrollo de la Ciudad de Bucaramanga para los últimos 20 años, en especial por las dificultades que se han tenido para financiar los proyectos estratégicos

Los atrasos en la toma de decisiones para desarrollar los proyectos y la perdida año a año de la calidad de vida, de los espacios públicos efectivos en la ciudad, llevo a buscar cual puede ser la razón en la planificación urbana de la Ciudad de Bucaramanga que podría estar generando esta lenta evolución como ciudad que la ciudad necesita.

La Ley establece que el ordenamiento del territorio se debe hacer de manera concertada, en ejercicio de la función pública que les compete en su jurisdicción con el objetivo de regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales; para lo cual se estableció un marco jurídico.

Es evidente que los instrumentos de gestión del suelo hacen viable o no; que las proyecciones sobre el territorio se puedan desarrollar, y muy en especial los instrumentos financieros de la gestión del suelo, es así como se ha identificado una falencia importante en la formulación de los instrumentos de planificación territorial (POT), y en especial planeación urbana en función de la concreción de las políticas que se plantearon, pero que por falta de claridad y de aplicación juiciosa de estos instrumentos, se distorsionan o se pierden; es el caso de la falta de recursos para la financiación de proyectos estratégicos, de la apropiación indebida de espacios públicos, la falta de generación de los mismos y en resumen una disminución de la calidad de vida a costa de el desarrollo de áreas de la ciudad que benefician más a los particulares que a la comunidad en general.

Es necesario entonces, aclarar cómo se interactúa entre los instrumentos de gestión y el resto del plan de ordenamiento territorial, establecer la importancia que tiene este componente en la formulación adecuada de los planes de ordenamiento territorial, para lo cual tomaremos como estudio de caso la Ciudad de Bucaramanga.

El Municipio de Bucaramanga identifico que en los últimos treinta (30) años se observaron importantes transformaciones en su territorio que han generado desequilibrios urbanísticos, los cuales buscan ser subsanadas con el Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación 2014-2027, aprobado mediante Acuerdo Municipal No. 011 de mayo 21 de 2014. Algunos de los desequilibrios identificados en las normas anteriores, tienen que ver con:

Un Plan de Ordenamiento Territorial que genero densificaciones altas, sin tener en cuenta la generación de nuevo espacio público.

Incremento en los usos comerciales, generando un desplazamiento de las zonas residenciales.

Incremento en los desarrollos informales.

Crecimiento vertical sin control, especialmente porque el POT del año 2000 elimino los aislamientos laterales.

Falta de generación de nuevo espacio público o zonas verdes, sumado a invasión del espacio público (hoy el índice actual es de 3,56 m²/ habitante).

Desproporción entre el espacio público y el espacio privado.

Así mismo, con el incremento de la población, se generó mayor demanda de viviendas, especialmente en zonas cercanas al trabajo o el comercio.

Adicionalmente Bucaramanga tenía uno de los índices de construcción más altos del país

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo general. Conocer la realidad de la participación en la plusvalía en la Ciudad de Bucaramanga y formular una estrategia a fin de, recuperar estos recursos con destinación al desarrollo urbano, que mejore la calidad de vida de los habitantes.

1.5.2 Objetivos específicos

Revisar la normatividad vigente para la gestión de usos del suelo, específicamente de la participación en la plusvalía en el marco jurídico nacional y local.

Analizar, diagnosticar la plusvalía y revisarla con los POT que se han realizado en el Municipio y confrontarlo como mínimo en tres estudios de caso.

Presentar los resultados de la investigación sobre la situación actual de la plusvalía y formular estrategias de solución.

1.6 Hipótesis

Con la formulación e implementación de la estrategia “Plusvalía por cambios en la clasificación del uso del suelo generados por los POT en la ciudad de Bucaramanga” se fortalecen las finanzas públicas, al significar la posible captación a corto y mediano plazo, de importantes recursos a ingresar al presupuesto, que posibilitan a la Administración Municipal, a ejecutar obras públicas de desarrollo urbanístico, que redundan en una mejor calidad de vida de sus habitantes.

2. Marco Referencial



Figura 1 Ubicación de Bucaramanga en Colombia

Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Bucaramanga#/media/File:Colombia - Santander -](https://es.wikipedia.org/wiki/Bucaramanga#/media/File:Colombia_-_Santander_-_Bucaramanga.svg)

[Bucaramanga.svg](https://es.wikipedia.org/wiki/Bucaramanga#/media/File:Colombia_-_Santander_-_Bucaramanga.svg)

Tabla 1 *División Político – Administrativa Urbana*

Nombre	Área (Has)
COMUNA 1. Norte	438,34
COMUNA 2. Nororiental	137,13
COMUNA 3. San Francisco	273,46
COMUNA 4. Occidental	1.378,72
COMUNA 5. García Rovira	568,83
COMUNA 6. La Concordia	192,88
COMUNA 7. Ciudadela	107,93
COMUNA 8. Suroccidente	105,80
COMUNA 9. La Pedregosa	89,25
COMUNA 10. Provenza	260,94
COMUNA 11. Sur	321,50
COMUNA 12. Cabecera del Llano	282,56
COMUNA 13. Oriental	300,24
COMUNA 14. Morrónico	71,13
COMUNA 15. Centro	103,65
COMUNA 16. Lagos del Cacique	199,85
COMUNA 17. Mutis.	338,32

Fuente: Bucaramanga. Expediente Municipal.2014

2.1 Marco Histórico

Denominada como la capital de Santander, ciudad de categoría media en el país, se podría considerar entre las diez ciudades con los índices de inversiones más altos del país. Enclave de educación, tecnología médica, el calzado y el comercio como dinámica económica, representada por las empresas nacionales, fue recientemente causal de movimientos migratorios, tanto de migración como emigración, aumentando exponencialmente la problemática social y humana. Se considera que en Bucaramanga se tiene el mayor índice de clase media del país.

En el año 1982 se expidió la primera herramienta de planificación urbana con que conto el Municipio, se trató del Código de Urbanismo; documento que se administraba en una Junta

Metropolitana e inicialmente se utilizó para orientar el desarrollo urbanístico en las ciudades de Bucaramanga, Floridablanca y Girón, posteriormente se incluyó al Municipio de Piedecuesta como miembro del Área Metropolitana de Bucaramanga.

Posteriormente se trató de ajustar a este Código a la Ley 9 de 1989, sin mucho éxito. Para el año 1997 se reglamentó la planificación urbana en Colombia a través de la Ley 388 de 1997 y para el año 2000 el Municipio de Bucaramanga genera el Plan de Ordenamiento Territorial con muchas expectativas, en un primer intento de planificación concertada; pero que tuvo fallas importantes que posteriormente se trataron de corregir en el año 2014 con la revisión de este POT.

La ciudad se desarrolla con base en tres estructuras geográficas muy definidas, 1. La Meseta de Bucaramanga (Abanico Aluvial); 2. Los Cerros Orientales y 3. Las Escarpas hacia el Rio Lebrija, y sus afluentes, incluyendo El rio de Oro, la quebrada La Iglesia y el rio Surata como ejes de conectividad importantes.

Se expande en función de los ejes de comunicación; se incluye la Vía Al Mar, la vía que conecta a Bucaramanga con el Centro del País (Incluyendo Floridablanca y Piedecuesta), la vía que comunica a la Frontera con Venezuela y Cúcuta, y La vía que nos comunica con el Medio Magdalena, la troncal Ruta del Sol y el Aeropuerto Internacional de Palonegro en el Municipio vecino de Lebrija.

Es ciudad con zona industrial definida sobre el anillo vial Vía al Mar, aunque con pequeñas empresas familiares (Microempresas) al interior de la ciudad. Tiene producción industrial de bajo, medio y alto impacto en especial la agroindustria asociada a la comercialización en industrias como la avícola, palmera, café, cacao y ganadera, madera, alimentos y calzado.

Se divide la ciudad en catorce sectores (14) para el manejo normativo, La ciudad hace parte del Área Metropolitana de Bucaramanga aportando el 80% de sus recursos la proyección de la ciudad está fundamentada en sectores como la salud, la agroindustria y recientemente iniciando la industria

del turismo en diversas formas. No se evidencia límite físico con los Municipios vecinos de Girón y Floridablanca.

2.2 Marco Teórico

Presenta algunos fundamentos teórico - conceptuales sobre la participación en la plusvalía y temas afines que permiten encontrar un hilo conductor, con criterios válidos, soportados en fuentes documentales de trabajos de investigación pertinentes y de referentes de autores especializados, que sirven de apoyo para orientar el desarrollo del tema de investigación.

En relación con el auto-sostenimiento de los distritos y municipios en Colombia, en el tema del control de la liquidez del sistema financiero y otros ámbitos, Rinaudo (2004), observa a las entidades territoriales frente a los nuevos problemas de desarrollo de esta manera:

Es fácil reconocer que los cambios de problemática que caracterizan la moderna gestión territorial son la consecuencia de las nuevas responsabilidades y competencias que se les vienen otorgando a las entidades territoriales del Estado las cuales, en la medida en que se ha venido avanzando en Colombia en el proceso de descentralización, deben especializarse obligatoriamente en el manejo de problemas institucionales, sociales y ambientales del desarrollo. (P.55)

Desde esta perspectiva, como punto de partida, se busca destacar la relevancia que para una buena gestión del desarrollo urbano, un aspecto clave, es el de las finanzas públicas y entre otras, lo referente a la participación en la plusvalía, una manifestación de esto, lo recoge los autores; Jiménez, Murcia, Gómez (2016) compilada en el resumen de la investigación y que a continuación se describe:

La descentralización propende que las entidades territoriales, especialmente las de orden municipal, generen ingresos propios en aras de garantizar su desarrollo. En la actualidad existen instrumentos legales que pueden convertirse en verdaderos aliados de las

administraciones públicas al ser aplicados por éstas, pues a través de ellos pueden recaudarse recursos importantes que conlleven a su desarrollo urbanístico. En este escenario cobra importancia la participación en la plusvalía, un tributo de orden municipal, que pese a cumplir con todas las formalidades legales, los resultados de la investigación permiten inferir que el desconocimiento del tratamiento de esta participación ha dejado sin recursos económicos a municipios, del orden de cien mil habitantes que aún no aplican este “novedoso” tributo.

Con base a lo anterior y en palabras de los autores anteriormente citados, podemos enmarcar la participación en la plusvalía como un instrumento financiero ligado al desarrollo urbanístico de las ciudades, se plantea la siguiente consideración de cita en su obra Jiménez, (2016):

En este contexto y teniendo en cuenta que la participación en la plusvalía fue concebida como una medida para que los entes territoriales pudieran regular la utilización del suelo y participar sobre el mayor valor que generen las acciones urbanísticas, se afirma que “el objetivo explícito de este instrumento es recuperar entre el 30% y el 50% de la Plusvalía generada por acciones del Estado, ya no solo circunscritas a la ejecución de obras públicas, sino debida a acciones urbanísticas de las entidades públicas” (Vejarano, 2008, p.79). Autores p.62. Guiddens (1994) “la plusvalía se manifiesta en la ganancia, es decir en el mayor valor que renta la tierra”. Para Jaramillo (2001), consiste en “la recuperación de un porcentaje de los traslados que el Estado hace a los particulares a partir de las decisiones de los municipios” (p. 168).citado obra Jiménez, (2016. P. 62).

Profundizando en los hechos generadores de la participación en plusvalía, estos están contemplados en la ley 388 de 1997 en el Art. 74. Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía de que trata el artículo anterior, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas. 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 criterio de los autores Pinilla, et al (2017): Las acciones urbanísticas mencionadas en el artículo 74 de la ley 388 de 1997 (que deben estar contenidas en los

Planes de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que prevé nuestro ordenamiento para desarrollarlos o complementarlos) contienen, en sí mismas, la autorización a que hace referencia el mismo artículo para destinar el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada. (pág. 95)

Como aporte al tema de la participación en la plusvalía, se toma la obra de Alfonso, Moncayo, Jaramillo (2011), en donde los autores exponen entre otros aspectos, las bases conceptuales, las características Y significado de los fundamentos económicos jurídicos de las plusvalías urbanas con los alcances de la normatividad en sus posibilidades y en sus limitaciones, también los procedimientos en la liquidación de esta renta del suelo, los hechos generadores de la participación en la plusvalía y las acciones del POT y planes de desarrollo sobre el particular, complementada la obra con las consideraciones conceptuales de González Jorge, profesor de la Universidad Externado de Colombia, que hace a esta, en el prólogo y que bien vale la pena, tomar su opinión al enfatizar lo que aclara Moncayo que la participación en plusvalías no es un impuesto, ni una tasa, ni una tarifa, ni una contribución. En sentido estricto no exista una base gravable,...”sino una estimación legal del mayor valor que las acciones urbanísticas generen o produzcan”.

Las acciones urbanísticas son de tres tipos: la incorporación del suelo rural al de expansión urbana, el cambio de uso y el de mayor aprovechamiento del suelo (P. 24/25).(…)” La plusvalía urbana en Colombia: un instrumento fiscal de afectación de la renta diferencial inmobiliaria” (p. 24).

En el contexto, de la introducción de la investigación, Ramírez (2013) expone el procedimiento a seguir de la participación en la plusvalía, aplicada en Bogotá D.C. Y que para esta investigación constituye una orientación rigurosa y con fundamento teórico de gran validez. La estructura del trabajo se realizó de la siguiente manera:

El documento se estructura de la siguiente manera: en la sección 1 se presentará un marco teórico de referencia sobre la determinación del precio del suelo a la luz de la teoría de

la renta. A su turno en la sección 2 se presentarán los determinantes de las tipologías de productos inmobiliarios desde tres perspectivas teóricas con el fin de encontrar correspondencias y diferencias que permitan más adelante comprender la realidad urbana y el divorcio que existe de dicha realidad con los procedimientos para estimar la participación en plusvalía. En la sección 3 se realizará una caracterización y diagnóstico de la estimación de la participación en plusvalía con el fin de observar su correspondencia con el contexto urbano. Para este último, se empleó la información catastral de la ciudad en consideración a que anualmente se llevan a cabo censos inmobiliarios que permiten contar con información 100% actualizada y de calidad. En la sección 4 se presentará una síntesis de los resultados.

A continuación se expone una cita del trabajo de investigación realizado por Navas Acevedo Rafael Enrique; Rodríguez Hernández Hernán (2015) sobre: La Participación en Plusvalía en la Ciudad de Bucaramanga y su impacto en la industria de la construcción; que nos conduce a encontrar algunas de las razones en la dilación del recaudo de la participación en la plusvalía en este municipio:

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.

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 revisión 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. (P. 121)

En relación con la dinámica de la construcción, los autores adicionan el siguiente aporte:

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. (p.127).

Asimismo, se hace necesario incluir una de las conclusiones de esta investigación que corrobora la gran expectativa que para el Municipio de Bucaramanga, genera la implementación de este valioso instrumento de financiación para el Municipio, en palabras de Navas et al (2015):

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 Concejos, 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 y el Concejo Municipal que elaboraron, discutieron y finalmente aprobaron en el Concejo dicha iniciativa. (p.128).

2.3 Marco Conceptual

2.3.1 Suelo urbano. Áreas destinadas a usos urbanos: Áreas del territorio municipal que cuenten con de infraestructura vial y redes primarias de acueducto, energía y alcantarillado, y sea posible urbanizarlos o construirlos.

Algunas zonas con procesos de urbanización incompletos: Comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral.

Zonas de riesgo recuperable o mitigable: Son zonas con niveles de riesgo medio y bajo que, a costos económicos, sociales y ambientales razonables, son susceptibles de ser mejoradas y rehabilitadas o recuperables en su totalidad, mediante la ejecución de un plan integral de obras de control y protección que permitan mitigar o reducir el riesgo a niveles tolerables. Así mismo, se consideran aquellos sectores cuya inestabilidad está asociada a las características urbanísticas propias de los asentamientos, ya sea por carencia o deficiencia en su infraestructura básica, inadecuadas prácticas constructivas o por la misma tipología y calidad de las construcciones.

Para el caso de Bucaramanga se clasifican como suelo urbano las áreas que reúnen las anteriores características.

2.3.2 Suelo de expansión urbana. Se define como suelo de expansión las áreas del territorio municipal aptas para desarrollos urbanos que se van a habilitar como tales a corto, mediano o largo plazo; solo se podrá pasar de suelo rural a urbano mediante la dotación de infraestructura vial, servicios públicos domiciliarios, espacios recreativos, equipamientos colectivos y medios de transporte público.

Las áreas de expansión del Municipio de Bucaramanga se localizan al norte de la ciudad, salida hacia Rio negro y en colindancias con el sector conocido como Café Madrid.

Es importante aclarar que el desarrollo de las áreas de expansión por ley 388 de 1997 sólo podrá realizarse mediante la formulación y adopción de plan parcial para cada uno de los sectores determinados; pero para el caso de Bucaramanga solo se plantean para este sector el desarrollo de Vivienda de Interés Social y Prioritario lo que impide el pago de la plusvalía en virtud de la función social del proyecto.

2.3.3 Suelo Rural. Son los terrenos no aptos para el uso urbano, por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas, así como usos recreativos.

2.3.4 Suelo Suburbano. Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios; se localizan al oriente del municipio y cobijan áreas rurales de los cerros orientales.

2.3.5 Suelo de Protección. Es aquel que, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse

2.3.6 La gestión del suelo y sus herramientas. La gestión del POT conlleva tener en cuenta importantes implicaciones económicas; algunas que requieren una asignación de recursos financieros para la realización de inversiones destinadas a la ejecución de las actuaciones programadas y las indirectas que marcan una estrategia de desarrollo en el ámbito de planeación y contienen disposiciones que afectando al territorio suponen una modificación de las relaciones y expectativas económicas del mismo.

Cuando las actuaciones son financiadas por el municipio, se debe analizar la capacidad de gasto que tiene este para llevar a cabo las inversiones, normalmente se hace mediante la extrapolación del presupuesto municipal, así mismo se debe identificar la forma como pueden contribuir al gasto los posibles recursos provenientes de las acciones urbanísticas (cesiones, plusvalías, valorización, etc.)

En términos generales los estudios de factibilidad que se debe llevar a cabo en la formulación de un POT con cada proyecto incluyen los estudios comerciales, técnicos, legales, organizacionales, económicos y financieros; siendo los más importantes los organizacionales, económicos y financieros necesarios para la implementación del POT.

2.3.7 Gestión del suelo. La gestión del suelo es indispensable para la acción pública sobre el desarrollo de las ciudades. Su puesta en práctica ha sido objeto de un amplio debate en Bucaramanga y el resto del país, en el que se resaltan sus virtudes y, a su vez, se han puesto de manifiesto las dificultades para su aplicación en realidades urbanas complejas. La gestión del suelo se refiere a tres aspectos principales:

La obtención de terrenos por parte de la administración pública para el desarrollo de infraestructura y dotaciones definidas en los planes de la ciudad.

El financiamiento del desarrollo urbano a través de impuestos y contribuciones derivados de la tierra urbana, de su urbanización o de su construcción.

La intervención directa o indirecta en el mercado de los suelos urbanos.

2.3.8 Herramientas de gestión del suelo en la planificación. Son instrumentos de intervención por medio de los cuales se podrán hacer efectivas las distintas acciones sobre el suelo urbano o de expansión urbana, que se definen en el plan de ordenamiento territorial, en los planes parciales, en

las unidades de actuación urbanística o cualquier herramienta que complemente la planificación urbana.

Para la aplicación de estos instrumentos se ha hecho una clasificación en tres categorías que consideran primordialmente aspectos en cuanto a la distribución de cargas y beneficios, la adquisición del suelo y financiamiento; siendo complementarias entre sí.

Son a saber; de tipo urbanístico, de tipo jurídico y de tipo financiero, estas últimas son el objeto de investigación del proyecto de grado en el estudio de caso para Bucaramanga; sin desconocer las posibles interrelaciones entre todas estas.

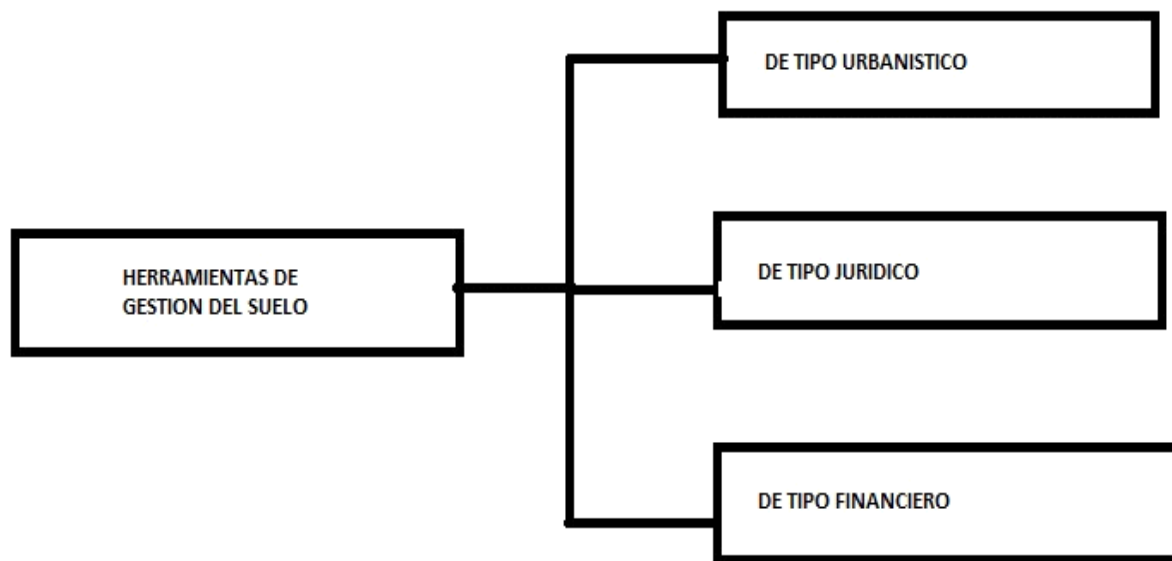


Figura 2 Herramientas de Gestión del Suelo

2.3.9 Herramientas de gestión del suelo de tipo financiero. Las herramientas de tipo financiero establecen diferentes mecanismos que buscan en lo posible el estricto cumplimiento de la distribución equitativa de costos y beneficios generados por el desarrollo urbano. Los variables

valor y aprovechamiento del suelo son determinantes para la aplicación de cualquiera de estas herramientas financieras, son estas: 1) Contribución por valorización, 2) Derechos adicionales de construcción y desarrollo, 3) Transferencia de derechos de construcción y desarrollo, y 4) Plusvalía.

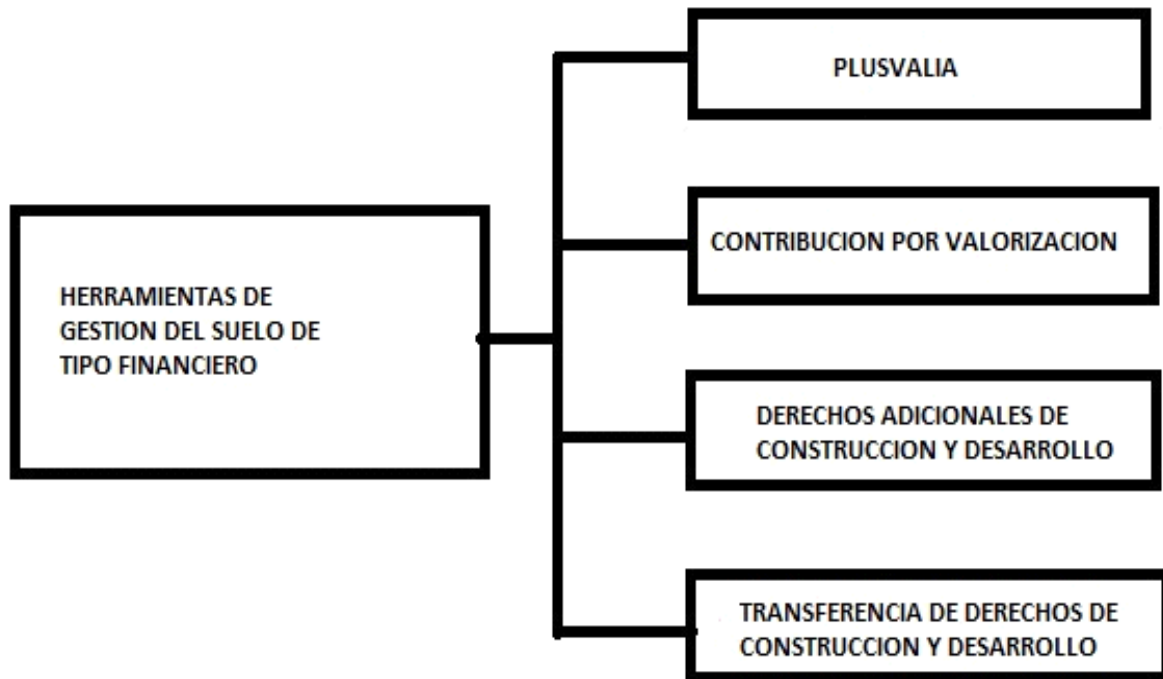


Figura 3 Herramientas de Gestión del suelo Tipo Financiero

2.3.10 Contribución por valorización. Este gravamen, permite a la administración municipal recaudar parcial o totalmente la inversión hecha en infraestructura para un determinado sector de la ciudad. Se considera además que esta fuente de recursos es una fuente de recursos para financiar obras públicas, y no otra actividad del POT. Su valor se podrá cobrar antes, durante o después de realizadas las obras.

La valorización se impone a los inmuebles por considerarse que han adquirido un mayor valor por efecto de la construcción de obras de interés público. Dicho gravamen no podrá superar el

beneficio o mayor valor económico que reciba el inmueble como consecuencia de la ejecución de la obra.

2.3.11 Derechos adicionales de construcción y desarrollo. Los derechos adicionales son creados y delimitados por el POT, emitidos y puestos en el mercado a través de títulos valores, que otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a los constructores en determinadas zonas o sub-zonas con características geoeconómicas homogéneas.

Se originan a partir de acciones urbanísticas generadoras de plusvalía sobre un predio y su unidad de medida está dada en metros cuadrados de construcción, con el uso correspondiente.

Para determinar los derechos adicionales de construcción y desarrollo se debe tener en cuenta como referencia el índice de edificabilidad medio, entendiéndose que si un plan parcial está conformado por varias unidades de actuación urbanística a todas les corresponderá el mismo aprovechamiento medio, dado que los planes parciales se consideran como unidades macro de diseño y gestión urbanística.

Para este cálculo de índice de edificabilidad medio y su delimitación es necesario definir las áreas morfológicas urbanas, el cual se utiliza como soporte para calcular el precio de referencia inicial para la plusvalía generada por la decisión de permitir derechos adicionales de construcción y desarrollo.

Esta herramienta no se ha utilizado en Bucaramanga ni su área metropolitana, valdría la pena explorar su utilidad para el desarrollo de la Ciudad.

2.3.12 Transferencia de derechos adicionales de construcción y desarrollo. Esta herramienta se crea con el objetivo de reducir las demoras en los procesos de expropiación del suelo necesario para el uso público, se pretende trasladar de un lugar a otro capitales inmuebles, permitiendo la cesión gratuita de terrenos para uso público cumpliendo con el principio de función social y

ecológica de la propiedad, que tiene como consecuencia la adquisición de beneficios y cesiones gratuita del suelo público requerido.

La transferencia de derechos adicionales de construcción y desarrollo comprende dos aspectos importantes: El hecho de poder aplicarse tanto a los niveles micro y macro del urbanismo, así como la desmaterialización de la edificabilidad o aprovechamiento de un bien inmueble, el cual es convertido en un título valor que puede transarse en cualquier momento y se desliga directamente del suelo donde se localiza; esta solución compensa a los propietarios de construcciones afectadas por situaciones muy concretas y aisladas, como ocurre con la conservación de histórica, arquitectónica o ambiental. Decreto 151/98 Art. 4.

Esto lleva a que en el POT se especifique claramente en el componente urbano las condiciones particulares de la transferencia, de lo contrario se podrá afectar estos terrenos por posibles desequilibrios del mercado, conllevando a valores especulativos y trato inequitativo o la pérdida de la función social y/o ecológica de la propiedad.

En el caso de construcciones aisladas, en zonas que no permitan establecer un área morfológica homogénea, la transferencia de derechos se usa como alternativa para generar espacios públicos, debido a que este tipo de desarrollos generan problemas en su entorno por sobresaturación a que son sometidos los servicios y equipamientos del sector.

2.3.13 Plusvalía. Se define como todo valor agregado que tenga un predio, motivado por la definición de nuevas normas de ocupación del territorio, por la construcción de infraestructuras o por el cambio de normatividad existente en cualquier zona urbana o rural, que puede convertirse en un valor efectivo para el propietario, es lo que la Ley 388 de 1997 Capítulo IX, a denominado como plusvalía, la participación de la plusvalía está reglamentada en el Decreto 1599 de 1998. Derogado por el Decreto Nacional 1788 de 2004. La Ley 388 de 1997 en función del artículo 82

de la Constitución Política, Hace parte de los derechos colectivos y del ambiente, son derechos en beneficio de las entidades públicas y por ende de la comunidad.

Se establece mediante la definición de las acciones generadoras de plusvalía en el POT. Se establece mediante la definición de las acciones generadoras de plusvalía en el POT. Decreto 1599 de 1998 Art. 2. Artículo 2º.” Son hechos generadores de la participación en la plusvalía: La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte de 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. la ejecución de obras públicas prevista 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 hayan utilizado para su financiación la contribución de valorización.”

Para el cálculo de la plusvalía el concepto es muy sencillo, un hecho generador que permita dar un uso más rentable a un inmueble, genera un efecto plus valor sobre el mismo, este efecto se calcula obteniendo los valores comerciales de uso antes de la aprobación del POT o Plan Parcial que determino el hecho generador y el segundo o nuevo valor considerado como el que alcanzo el predio a partir de la nueva normatividad. Así la diferencia entre los dos será la plusvalía con que se está beneficiando al propietario. Resolución 762 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi indica cómo puede calcularse estos precios.

2.4 Marco Legal

Colombia constituida en 1991 como un Estado social de derecho, instituyó en la Carta Magna la **Constitución Política**, el principio de la participación y como parte de este, el de la participación en la plusvalía. Según el **artículo 82** consigna que: “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

Tabla 2 . *Normas Relacionadas con Ordenamiento Territorial*

Normas	Contenido Relacionado con el Ordenamiento Territorial
Ley de Reforma Urbana. (Ley 9ª de 1989).	Fue la base del ordenamiento urbano en aspectos referidos a reservas de tierras urbanizables, vivienda de interés social, zonas de desarrollo progresivo, restringido y concertado, protección a moradores afectados por procesos de desarrollo y renovación urbana, mecanismos de compensación por obligaciones urbanísticas, etc.. . <i>Actualizado con el Decreto 1076 de 2015 Compilatorio.</i>
Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. (Ley 152 de 1994).	Establece el plan de desarrollo, y en relación contarán con un plan de ordenamiento territorial. Requiere conformar sistemas de participación en la planeación, creando instancias o espacios como los Consejos Territoriales de Planeación; principios de organización y articulación con niveles de planeación regional, nacional y normas de mayor jerarquía.
Ley de Desarrollo Territorial. (La Ley 388 de 1997).	Modifica la ley 9ª de 1989 y la ley 3ª de 1991 (específica de vivienda) y determina que se ordene no sólo el territorio urbano sino también el rural, concibiendo un marco de intervención que dé cuenta de una permanente tensión de transformación de zonas rurales y urbanas. Identifica que el planeamiento implica un conjunto de acciones, propuestas, actividades de gestión y elementos normativos. Presenta una serie de diferenciaciones como la jerarquización de las normas urbanísticas en: estructurales, generales y complementarias, señalando unas vigencias temporales de largo mediano y corto plazo para cada una de ellas.

Tabla 2 (*Continuación*)

Revisión a los POT. (Decreto 4002 de 2004).	Establece condiciones, requisitos y procedimientos para la revisión y ajuste de los POT, nuevas definiciones sobre servicios de alto impacto e incompatibilidad de usos.
---	--

Sistema Nacional Ambiental SINA. (Ley 99 de 1993).	Regulaciones nacionales en materia ambiental, restricciones, temas de competencia de las corporaciones ambientales e instrumentos de planificación ambiental, control financiero y de participación ciudadana. <i>Actualizado con el Decreto 1076 de 2015 Compilatorio.</i>
Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. (Ley 1625 de 2013).	Aporta elementos generales para el desarrollo armónico e integrado del territorio en proceso de metropolización, directrices del uso del suelo urbano y rural metropolitano, protección de los recursos naturales, defensa del medio ambiente y regulación de hechos metropolitanos.
Ley Estatutaria - Participación Ciudadana. (Ley 1757 de 2015).	Aporta los mecanismos de participación ciudadana (consulta popular, cabildo abierto, audiencias públicas, entre otros) que pueden ser útiles en los procesos de consulta y aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

3. Método

3.1 Método Inductivo

Según Sampieri (2003): "En un proceso inductivo (Exploran y describen y luego generan perspectivas, teorías). Va de lo particular a lo general" (P. 15).

Siendo el objeto de este estudio, el Ordenamiento Territorial en lo referente a las herramientas de gestión del suelo de tipo financiero y en particular, la participación en la plusvalía. Se parte del estudio de caso, en varios sectores de la ciudad de Bucaramanga, a fin de conocer la operatividad de este instrumento, reglamentado desde la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 388 de 1997, en el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000 y el actual POT 2014/27 y el Acuerdo Municipal 06 de 2012 que establece las normas para la aplicación de la plusvalía, para entrar a analizar el desarrollo de este fenómeno en cada una de estas realidades y concluir, que a la fecha la plusvalía no se ha aplicado en el Municipio de Bucaramanga. Es decir, en el estudio de este fenómeno se parte de varios casos particulares contextualizados, para llegar a una conclusión general sobre todo el territorio del Municipio de Bucaramanga.

4. Desarrollo Metodológico

Presenta las actividades que se realizan en el proceso metodológico, de manera secuencial, a fin de, alcanzar el objetivo general del trabajo de investigación y que corresponden a tres fases que se describen a continuación

4.1 Primera Fase: Plusvalía en el Marco Jurídico Nacional y de los POT en la Ciudad de Bucaramanga

Se realiza la lectura del instrumento de gestión del suelo de tipo financiero, referente a la participación en plusvalía, en el marco jurídico nacional y su relación con la normativa local, en el Municipio de Bucaramanga.

Este apartado, incluye la investigación y consulta que definió el marco jurídico y técnico de la gestión del suelo tanto a nivel nacional como local, recopilando documentos y bibliografía pertinente, utilizando los conceptos técnicos, teóricos y cartográficos; que se pueden aplicar para realizar la lectura del instrumento de gestión del suelo de tipo financiero, para lo cual se realizaron visitas a funcionarios de las administraciones municipales del Área Metropolitana de Bucaramanga y en especial con mayor profundidad a la Administración Municipal de Bucaramanga. Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, y al Concejo Municipal de Bucaramanga.

Como punto de partida, se inicia con Constitución Política de Colombia de 1991, que insta a la nación como un Estado Social de Derecho con el principio de la participación y como parte de este, el de la participación en la plusvalía. Según el artículo 82 consigna que: “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”

Art. 287 “Establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

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

En esta perspectiva se indican otras normas puntuales como: la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, es decir la Ley 152 de 1994, establece las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, del cual se debe derivar toda la planeación del país, un plan de inversiones, establece también las orientaciones para la elaboración de los Planes de desarrollo territorial, departamentales, municipales y distritales. Asimismo, indica que debe existir coherencia entre niveles; es decir, los Planes de desarrollo territoriales deben tener en cuenta las directrices del Plan Nacional y fundamentalmente; la ley 388 de 1997 art 73 y siguientes. En el caso de la plusvalía, que es un tributo con destinación específica dirigido al desarrollo urbanístico, particularmente se aborda y establecen los elementos esenciales de este joven tributo, haciendo referencia a “La Participación en la plusvalía como el derecho de las entidades públicas a participar de las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano, incrementando su aprovechamiento y generando beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones”. (Jiménez, Murcia, Gómez.2016. p.63).

El análisis del Cálculo por Factores Generadores, se presenta en esta misma ley en sus artículos; Art. 75 a 78. El efecto plusvalía se calculará en la forma prevista en estos artículos, y en el Decreto nacional 1788 de 2004 y en las normas que los reglamenten o modifiquen. Y el Art.81 Con base en la determinación del efecto de plusvalía por metro r, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicar las tasas correspondientes, de conformidad con lo autorizado por el concejo municipal o distrital.

En esta dirección, como complemento a lo anterior se aplica la normativa del ordenamiento territorial, la Ley 1454 de 2011 Ley 1454 de 2011 (Junio 28) Reglamentada por el Decreto Nacional 3680 de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Como comentario a esta ley, los autores; Jiménez, Murcia, Gómez (2016) comentan que: “la cual dicta normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y estatuto orgánico de presupuesto (...), Además, el Estatuto Tributario Territorial brinda la posibilidad que los departamentos y municipios sean auto sostenibles y garanticen a sus habitantes óptimos niveles de vida. ” (P.60)

Como parte implícita a esta temática está el Decreto 1077 de 2015. (Mayo 26). Diario Oficial No. 49.523 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Finalmente, para el estudio de caso, se apoya en el Acuerdo Municipal 011 del 21 de Mayo de 2014 “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación del Municipio de Bucaramanga 2014-2027” en el título V- Gestión del Plan de Ordenamiento Territorial, contiene las disposiciones generales de gestión urbanística, entre otros los instrumentos de planeamiento urbanístico y financiero.

4.1.1 Estudio de caso. En la ciudad de Bucaramanga. El análisis y diagnóstico del estudio de caso en relación al uso de los instrumentos de gestión del suelo de tipo financiero en Bucaramanga y, en particular a la aplicación de la participación en la plusvalía; concierne a los planes de ordenamiento, a nivel de la normativa jurídica local, en cuya trayectoria, se demuestra, cómo a través del tiempo en los últimos (30) años se ha inexplorado, como generador de recursos importantes que estarían destinados a obras de carácter público. Además, se identifica donde estuvieron las falencias que crearon esta situación.

El Código de Urbanismo 1982 que utilizó el Área Metropolitana como instrumento de planificación regional, no se plantearon instrumentos de gestión del suelo

El Acuerdo Municipal 034 por medio del cual se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000, se clasificaron usos urbanos y rurales que determinó la Ley 388 de 1997, y se determinan hechos generadores de plusvalía generando un plano de plusvalía, pero no se aplica el instrumento, a pesar del Acuerdo Municipal, que lo faculta para el cobro. Se evidencia en el estudio de caso, como evidencia de lo planteado los siguientes casos desarrollados bajo esta norma; Centro

Comercial El Cacique y sus alrededores, Quebrada La Iglesia, Provincia de Soto y Barrio san Francisco (Cajasan Parque Condomio).

El Acuerdo Municipal 011 de 2014 Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación 2014/2027. En este período se están adelantando los estudios pertinentes para el cálculo de los hechos generadores de plusvalía y se van a contratar los avalúos corporativos por referencia, para el cálculo del cobro de la participación en la plusvalía, es decir, el proceso de la participación en plusvalía en Bucaramanga se proyecta su recaudo para finales del 2018 o para el próximo año, se iniciara por etapas, siendo la primera el sector de Cabecera por ser de significancia representativa en generar importantes recursos.

4.1.1.1 Estado actual en el Municipio de Bucaramanga. Este régimen del suelo establece los derechos y deberes de los propietarios de los terrenos en el desarrollo de la ciudad, al indicar las condiciones que deben cumplir los proyectos de urbanización o construcción, así como también los procedimientos y la forma de avaluar y pagar un suelo que es requerido por la administración pública para el desarrollo de un programa específico: vías, redes de servicio público, vivienda de interés social, entre otros.

La aplicación de estos instrumentos de gestión del suelo debe estar articulada con el ordenamiento territorial que defina las posibilidades de desarrollo de los terrenos, así como también los proyectos públicos que se tiene previsto desarrollar.

El POT es la base sobre la cual la administración respalda sus actuaciones urbanísticas, por ejemplo: aprobar la enajenación, urbanización o construcción de un terreno, en este orden de ideas el régimen del suelo define, entre otros, los procedimientos a través de los cuales la administración pública puede obtener suelo para el desarrollo de infraestructura, dotaciones o vivienda social, los instrumentos para impulsar el desarrollo (salida al mercado) de los predios que tengan una

localización estratégica en la ciudad (lotes de engorde) mediante impuestos especiales para obligar a su desarrollo inmediato, Las condiciones y características en función de las cuales se puede otorgar el derecho de construcción a un predio localizado en un tipo de suelo delimitado en el POT (urbano, de expansión o suburbano), y las compensaciones que sus propietarios deben dar a la ciudad como “contraprestación” al otorgamiento de este derecho.

Así, por ejemplo, se han definido las cesiones de suelo obligatorias que los urbanizadores de un terreno deben entregar a la ciudad en forma gratuita para vías, parques, espacios públicos y equipamiento de escala local, incluida la construcción de algunos de estos.

Los instrumentos a través de los cuales los predios deben contribuir al financiamiento del desarrollo urbano son; impuestos, contribuciones, cesiones adicionales, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, bonos); y el análisis de su aplicabilidad se debe realizar sin perder de vista los costos en el valor de la tierra tanto para los particulares como para el Estado.

Existen desde hace varios años dos instrumentos de referencia en Bucaramanga que señalan la regulación de las actuaciones privadas:

La parcelación, entendida como el conjunto de regulaciones que exigen realizar infraestructura interior a los proyectos, y establecen criterios y estándares para el diseño, localización y cesión de suelos para vías, zonas verdes y equipamiento, y la forma y el tamaño de las parcelas. del cual se benefician en forma permanente.

La zonificación del territorio urbano, entendida como la adopción de reglas generales, prescriptivas y predefinidas que indican qué actividades pueden ocurrir en una zona determinada, incluidos tanto los estándares sustantivos aplicables como los procedimientos.

Asimismo, es relevante la relación existente entre la temática de esta investigación y la visión de futuro consignada en el POT vigente del Municipio de Bucaramanga, y en donde podemos identificar diferentes variables estratégicas que conforman el sueño de los planificadores; incluyen

el espacio público y las zonas verdes, control a la densidad urbana, análisis en los conflictos de usos del suelo, la vulnerabilidad a desastres de tipo natural como remoción en masa y sismicidad o inundaciones; la disponibilidad del suelo para desarrollo, la ilegalidad y precariedad, el sistema vial e incluso la competitividad de la ciudad

A continuación se presenta esta Visión de Futuro:

En el año **2027** el municipio de Bucaramanga, mediante un modelo eficiente de **GOBERNANZA** ha propiciado la comprensión institucional y comunitaria de sus deberes, derechos y competencias en cuanto a la ocupación territorial, a través de: la **REVITALIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO**, como eje articulador de la transformación de la ciudad; de una **DISTRIBUCIÓN EQUILIBRADA** de las actividades productivas con los usos residenciales; de la habilitación de suelo necesario para superar progresivamente los problemas asociados a la precariedad e ilegalidad urbana, y de la **DISMINUCIÓN DE SU VULNERABILIDAD** a desastres; para generar un territorio densificado de manera apropiada, con **EQUILIBRIO ENTRE EL ESPACIO PÚBLICO Y EL ESPACIO CONSTRUIDO**; con una infraestructura de movilidad moderna y multimodal que favorece la productividad, los flujos de conocimiento y creatividad de su gente; mejor adaptado al cambio climático, y con tangibles mejoras de su **ESTRUCTURA ECOLÓGICA AL SERVICIO DE LA COMUNIDAD**; consolidando así un territorio **PROSPERO, SOSTENIBLE Y COMPETITIVO**

Figura 4 Visión del Futuro de Bucaramanga en el Acuerdo Municipal 011 de 2014

Sin embargo, no se observa en esta visión del desarrollo municipal y su ordenamiento territorial la responsabilidad financiera y económica para lograr los sueños trazados.

El POT de Bucaramanga lo conforman Once (11) políticas que pretenden materializar los objetivos planteados, se nombran de la siguiente manera: 1. Ocupación Sostenible, 2. Funcionamiento Sistémico, 3. Primacía del espacio público, 4. Vivienda Social y hábitat, 5. Gobernanza, 6. Equidad, 7. Planificación Armónica, 8. Sinergias, 9. Ruralidad, 10. Información, y 11. Seguimiento y Evaluación.

Las políticas con las cuales se pretende lograr una sostenibilidad ambiental, gestión del riesgo, en cuanto a la ocupación del suelo y su aprovechamiento pretenden lograr un adecuado

funcionamiento e igualdad de oportunidades, convertir el espacio público en Bucaramanga en eje articulador.

Nuevamente observamos que no es política del POT encontrar los instrumentos de gestión del suelo, específicamente de la financiación, que logre la materialización integral de las demás políticas.

4.1.1.2 Estrategias. El actual POT promociona una ciudad densa y compacta que decrece hacia los bordes de la meseta, en atención las condiciones de los suelos y su vulnerabilidad ante amenazas naturales, potenciando o promoviendo la renovación urbana con la generación de espacio público en las áreas peri - centrales, induciendo procesos de mejoramiento y regularización barrial, buscando posibilitar nuevos suelos para el desarrollo de vivienda en especial VIS.

Se plantea la estrategia de zonificar la ciudad en tres tipos de suelos o componentes, son estos: La estructura Ecológica Principal, Los sectores residenciales y la Red de Centralidades, quien con los instrumentos definidos como las fichas normativas por sectores, los instrumentos de gestión urbana y financiación y las operaciones urbanas genera un modelo de ocupación; instrumentos de gestión que no son desarrollados en el POT, llegando solo el nivel de planteamiento.

El Municipio de Bucaramanga plantea entre los instrumentos de planeamiento y control desarrollar Operaciones Urbanas Estratégicas, Estudios de Estructuración Zonal; Planes Estratégicos de Hábitat, Zonificación de restricciones, Unidades de Planeamiento Rural, Planes Maestros, Planes Parciales.

Como instrumentos de gestión enuncia los deberes urbanísticos, las Bonificaciones, las Transferencia de Derechos y la participación en plusvalía; sin dar claridad de fondo en ninguno de estos instrumentos.

4.1.1.3 Gestión del POT. Instrumentos de financiación. En el Artículo 466°. En relación a los planes parciales específicamente se indica en cuanto al Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios.

“En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes parciales deben establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

Los instrumentos de gestión planteados que garantizan este propósito, son los siguientes:

Las unidades de actuación urbanística.

Aprovechamientos Urbanísticos.

Compensaciones.

Transferencia de derechos.

Participación en plusvalía”.

En el siguiente Artículo 467°. Se indica sobre la Transferencia de derechos de edificabilidad para Bienes Inmuebles de Interés Común en Zonas de Renovación Urbana, las de Desarrollo, y para el área correspondiente el retroceso posterior de ancho cinco metros (5.0 m) aplicada a los predios que se acojan al desarrollo por gestión asociada de centros de manzana como área para estacionamiento y servicio a bs vehículos contemplados en la Operación Urbana Estratégica 3 Par vial UIS - San Francisco, subsectores normativos 4 y 5, indica: Aplica para los inmuebles de interés cultural del grupo arquitectónico que hayan sido declarados según las disposiciones de la Ley 1185 de 2008 y el Decreto Nacional 763 de 2009 o las normas que los modifiquen, adicionen o Sustituyan. Se podrá transferir la edificabilidad que les ha sido limitada con relación a la zona normativa en que se ubican, restando del Índice de Construcción permitido para el predio, el total de metros cuadrados construidos del Bien de Interés Cultural. La transferencia de derechos de edificabilidad se reconocerá exclusivamente cuando el inmueble mantenga los valores que motivaron la declaratoria y se ejecute un proyecto de recuperación y sostenibilidad del mismo.

Las zonas receptoras de los derechos de edificabilidad adicional son las determinadas con tratamiento de Renovación Urbana en sus dos modalidades y las de Desarrollo. En los predios receptores de transferencias, se podrá construir la totalidad de su edificabilidad más la adicional generada por concepto de transferencia de derechos que le señala la normativa urbanística específica, sin sobrepasar del equivalente al veinte por ciento (20%) del índice máximo de construcción permitido en la correspondiente ficha normativa para el subsector.

El acto por medio del cual se realice la transferencia de los derechos de construcción o la edificabilidad de un determinado inmueble. Debe ser inscrito en los folios de matrícula inmobiliaria tanto del inmueble que genera la transferencia como del que recibe la misma. Los Instrumentos que desarrollen y complementen el Plan de Ordenamiento Territorial, reglamentarán las áreas y procedimientos para realizar la transferencia de derechos de edificabilidad”.

Se estableció un tercer instrumento, que ha tenido mucha controversia en la ciudad de Bucaramanga en los últimos años, y que tiene como propósito apoyar el financiamiento de la actuación pública, la contribución por valorización, que permite recuperar el valor de la ejecución de una obra pública a través de un cobro a los predios que se beneficiarán con la misma. Según Ferro Salazar José:

La selección de predios que deben contribuir al financiamiento de una obra mediante la valorización se realiza por una “irrigación” del valor de la obra en la zona donde se podría causar un incremento de los precios de los terrenos debido a su construcción. Se trata de supuestos que han definido metodologías que hoy son aceptadas en Colombia.

Históricamente el Municipio de Bucaramanga definió pocos planes parciales; tal vez el único en área de expansión sería el de la quebrada La Iglesia donde se desarrolló el proyecto *Provincia De Soto* gestionado por la reconocida empresa Urbanas S.A. en suelo objeto de plusvalía en el POT anterior y al cual no se le aplicó; Igualmente se plantearon dos planes parciales de renovación urbana que no pudieron llevarse a cabo en los sectores de La Concordia y Los Comuneros por oposición de la comunidad debido a causas sociales y políticas.

Se esperaba con estos instrumentos generar un sistema de espacio público efectivo importante, escenarios donde cotidianamente se desenvuelva la vida de los ciudadanos, a nivel Nacional se ha constituido en uno de los elementos centrales de protección, cuidado y respeto, con el objetivo de

construir ciudades armónicas y civilizadas, “Y es que la cantidad y calidad del espacio público de las ciudades permite habitarlas no para sobrevivir, si no para vivir.”(Beltrán 2002)

Sin embargo, no se observa en esta visión del desarrollo municipal y su ordenamiento territorial la responsabilidad financiera y económica para lograr los sueños trazados.

4.1.2 Modelación financiera. Esta modelación financiera presentada en la investigación se orienta al análisis de la situación generada en la Ciudad de Bucaramanga a través de los últimos tres instrumentos de planificación territorial en relación a los instrumentos de gestión en especial los financieros; es indudable que “en cada decisión fundamental que un individuo debe tomar están presentes el saber, el poder, el interés y el deseo, aun cuando por supuesto, unos y otros tienen mayor relieve dependiendo de múltiples factores”. (Botero 2001), es así como a través del tiempo hemos observado diversas actitudes y decisiones que de una u otra manera favorecieron a algunos actores del desarrollo del Municipio y definitivamente se ha perjudicado el gran colectivo de la ciudadanía en la pérdida de espacios públicos y áreas aptas para movilidad urbana adecuada.

Las decisiones que favorecieron especialmente a los desarrolladores se orientaron hacia la posesión de áreas; las decisiones tomadas por los gobernantes de turno pragmáticos, que según Botero. 2001. (P.101) “Son individuos que independientemente de la pulsión dominante desconfían de los principios, tienden a acomodarse a las situaciones y a guiarse según lo exijan las circunstancias “donde se evidencio el favorecimiento a intereses (representado en la ganancia) de comerciantes, industriales y financieros.

En estos años pudimos observar como de alguna manera el poder influyo en la política; la economía en el interés, llevando a la ciudad a una capital cada vez más apretada y desordenada con una convivencia cada vez más difícil, donde ha sido evidente las dificultades en materia de transporte y espacio público para satisfacer las demandas presentes y futuras.

4.1.2.1 Código de urbanismo 1982. En este Código de Urbanismo con el cual inicialmente se rigieron como instrumento de planificación los Municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón y posteriormente se incluyó a Piedecuesta, el Estado no planteo instrumentos de gestión del suelo que generaran espacios públicos y áreas para infraestructura; en algunos casos se obligó a dejar áreas para zonas verdes, que con el tiempo regresaron a los urbanizadores o fueron invadidas y luego escrituradas a particulares, y casi en su totalidad se “perdieron”, sin que a la fecha se tenga el primer proceso por recuperación de estas áreas.

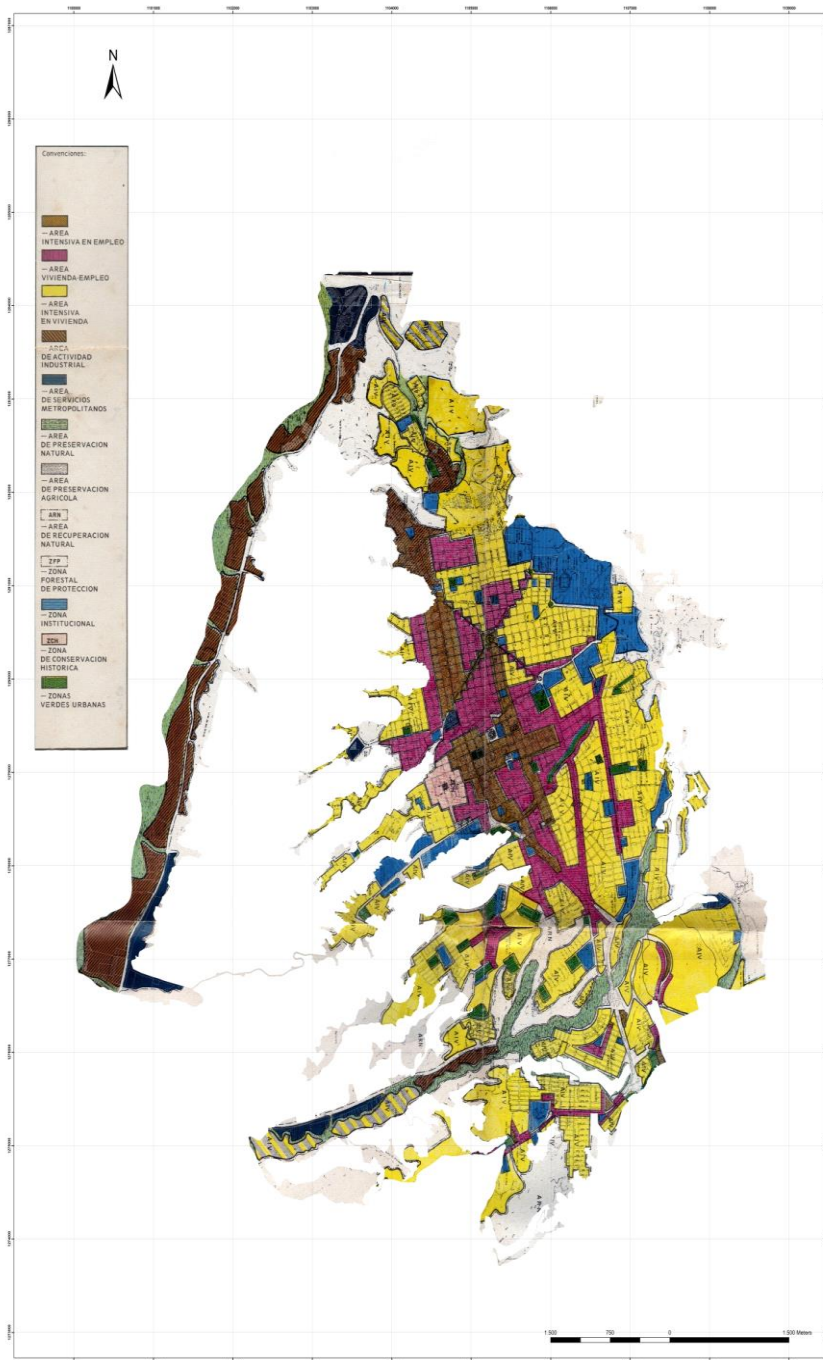


Figura 5 Plano de Actividades Código de Urbanismo 1982

El POT con vigencia del año 2000 al 2014 tenía los siguientes índices:

Tabla 3 *Índices de ocupación y construcción. Acuerdo 034 de 2000*

Área de Actividad	Sector	Modelo de Edificabilidad		Número de Pisos Teórico
		I.C.	I. O.	
Comercial	Carrera 33 entre 36 -45	1.5 – 2.5	0.8	3.1
	Carrera 27	2.7 – 7	0.8	8.75
	Calle 36	2.7 – 7	0.7	10
Múltiple	Cabecera	2.7 - 7	0.7	10
	Campo hermoso	1.8 – 2.8	0.3	9.3
	Granada (6)	2.2. – 3.5	0.7	5
	Cabecera	3 – 7	0.7/0.6	10/11.5
Residencial	Antonia Santos, Bolívar, Soto Mayor	2.7 - 7	0.7	10
	San Alonso Aurora	2.5 – 3.5.	0.7	5

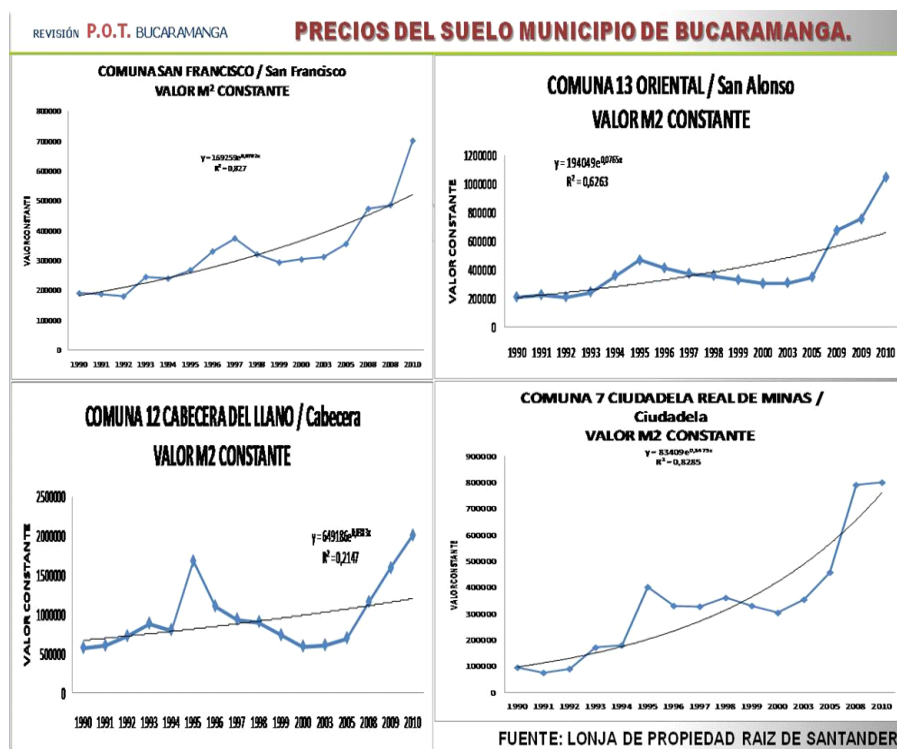


Figura 6 Valores del Suelo para el 2014

Tabla 4 *Tratamientos Acuerdo 034 de 2000*

Zonas	Tratamientos	Porcentaje
<i>Desarrolladas</i>	1. Actualización Tipo 1.	46
	2. Actualización Tipo 2.	4
	3. Conservación Histórica	0.1
	• Renovación Urbana.	8
	• Preservación Urbana.	2
<i>Incompleto</i>	• Consolidación	11
	7. Mejoramiento Sustitución o Traslado	7
	8. Mejoramiento Integral	0
<i>Por Desarrollar</i>	9. Desarrollo	5
	10. Incorporación	17
	11. Zonas de Características Ambientales	
	12. Protección Ambiental	
	13. Recuperación Integral.	
Total		100

Tabla 5 *Áreas de Actividad del Acuerdo 034 del 2000*

<i>Áreas de Actividad</i>	<i>Zonas</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Comercial</i>	• Tipo 1	7
	• Tipo 2	
<i>Dotacional</i>	• Tipo 1	12
	• Tipo 2.	
	• Tipo 3.	
<i>Industrial</i>	• Industrial	7
<i>Múltiple</i>	• Tipo 1.	16
	• Tipo 2.	
<i>Residencial</i>	• Tipo 1.	49
	• Tipo 2.	
	• Tipo 3.	

Usos del suelo se resumen en industrial (14% de la actividad económica), comercial (55% de la actividad económica), de servicios (31% de la actividad económica de la ciudad), residencial y de

conservación o protección ambiental. La clasificación de uso parte de los usos urbanos y los usos rurales definidos por La Ley 388 de 1997.

En este acuerdo se determinan hechos generadores de plusvalía, incluso se genera un plano de plusvalía; pero los gobiernos de turno no lo aplican, con la venia de CAMACOL y la Cámara de Comercio de la época, así como intereses políticos que gobernaron a Bucaramanga; lo que genero la violación de la Ley, la pérdida de espacios públicos y el no cobro del mandato legal de la plusvalía.

4.2 Segunda Fase: Plusvalía en Desarrollos Inmobiliarios y su Relación con los POT en la Ciudad de Bucaramanga

Mediante varios estudio de caso, en tres sectores de la ciudad de Bucaramanga, se procede a realizar un análisis de la plusvalía en los desarrollos inmobiliarios; Centro Comercial El Cacique y sus alrededores, el Parque Industrial de La quebrada La Iglesia y Barrio San Francisco (Cajasan Parque Condominio); con el fin de relacionarlo con la normativa de los POT 2000 y 2014/27 generados en la ciudad.

4.2.1 Centro Comercial El Cacique y sus alrededores. Esta zona en la formulación del POT del 2000 no se incluyó como área susceptible del cobro de plusvalía; es decir que para el Concejo Municipal y el Gobierno Local que formulo el Plan de Ordenamiento no se generarían hechos que pudiesen desencadenar una plusvalía en estos terrenos.

Sin embargo, se “perdieron” terrenos ya definidos como espacio público en el caso del bosque de la pista de atletismo, el cual hacia parte de la compensación ambiental otorgada bajo la licencia ambiental y de construcción de este escenario para los juegos nacionales de 1996. Tampoco la ciudad recibió compensación alguna por la construcción en más de 80 mil metros cuadrados, torres

de apartamentos y centro comercial; las vías son las mismas de hace 20 años y se conectó la ciudad con las obras del deprimido de Neomundo, llegando a un viaducto que hoy por hoy supera en sección vial las dimensiones de las vías que conecta; el viaducto se pensó para el futuro pero los desarrolladores y la ciudad decidieron mejor minimizar las afectaciones a los predios privados; se mantuvieron los perfiles viales no se generaron y otros adecuados y se entregó un área que no supera el 10% del área neta construida, en un parque llamado Neomundo, se generó un enclave con un Centro Comercial en el centro del desarrollo urbano; el beneficio directo fue para los desarrolladores, ya que la ciudad debió hacer el intercambiador, construir el parque y “desaparecer” el bosque; se consideraría entonces que el estadio de atletismo se convirtió en un área de espacio público que pago la Nación con anterioridad en beneficio del interés particulares.

Se estima que la población que habita este sector es de aproximadamente 10.000 hab, para el uso del parque y las vías de conexión antiguas.



Figura 7 Entorno Centro Comercial Cacique

4.2.2 Quebrada La Iglesia, Provincia de Soto. Edificios con capacidad para más de 500 oficinas y espacio para el crecimiento de por lo menos 100 empresas. En Bucaramanga las últimas construcciones de edificios para oficinas corresponden a la década de los 90, con el desarrollo de proyectos como La Triada, el centro empresarial Atlas y Tempo.

Este parque industrial Provincia de Soto desarrollado en la vía a Girón, se localizan empresas que requieren metros cuadrados en superficie para almacenamiento, refrigeración, logística de operaciones. El parque tiene cerca de 100 lotes en su totalidad, en un área total de 24 hectáreas. El

proyecto se desarrolló, a partir de un plan parcial en la zona de los alrededores de la quebrada de la Iglesia.

El parque industrial, es parte del proceso que se tenía que dar para las industrias pequeñas y medianas de la ciudad, que por Plan de Ordenamiento Territorial, POT, deben o debían salir de la meseta y concentrarse en las zonas destinadas para la industria. Se calcula en al menos 1.700 las empresas que deben salir de la meseta por requerimientos del Plan de Ordenamiento Territorial.

Dentro de las características especiales de estas nuevas construcciones, está la posibilidad de tener más cercanía a vías rápidas para el acceso y la salida de productos; así como mejores condiciones de ventilación e iluminación.

Este desarrollo a pesar de realizarse bajo los parámetros de hechos generadores de plusvalía, incluso demarcado en el mapa de plusvalía y de realizarse bajo un Plan Parcial (Adoptado por la Secretaria de Planeación y la licencia de Urbanismo N° 68001-2-07-0134 expedida por la Curaduría 2 de Bucaramanga.) no se canceló esta plusvalía a la ciudad y no se han podido generar las adecuaciones de espacio público y de transporte en el sector.



Figura 8 Plan Parcial Soto - Norte. Zona Industrial

4.2.3 Cajasan Parque Condominio. Una obra entregada en el año 2008 en pleno corazón de Bucaramanga (Barrio san Francisco) que se convirtió en solución de vivienda para 432 familias. Cajasan Parque Condominio, como se llama el conjunto, fue catalogado como el primer proyecto de renovación urbana de Bucaramanga.

Las ocho torres, cada una de 12 pisos, se levantan en un área de 35.000 metros cuadrados, en la carrera 23 con calle 30, donde por varios años funcionó el Club Cazadores Unidos.

Se señaló que el conjunto cuenta con dos salones comunales, un gimnasio, una guardería y un supermercado operado por la caja.

Debido a sus características de proyecto social, a pesar de que se trata de una zona de renovación urbana no se generó beneficio por pago de valorización o plusvalía en la densificación de la zona, la ciudad mantiene sus vías antiguas, incluso las redes de servicios públicos, sin opción de generar

un área de espacio público para más de 600 familias; aproximadamente 2400 personas que habitan en esta sola manzana.



Figura 9 Ubicación Cajasán Parque Condominio

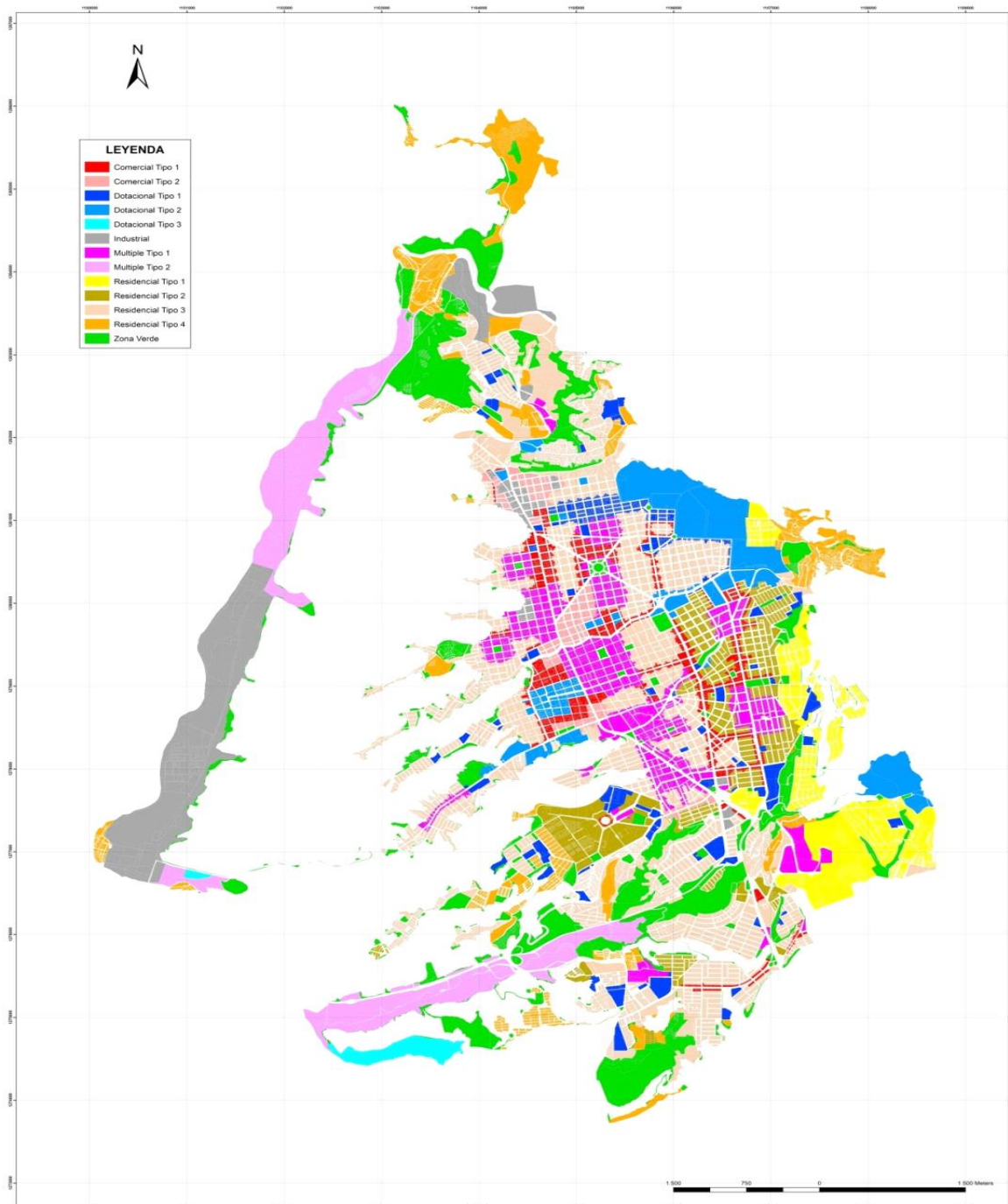


Figura 10 Mapa de Actividades POT 2000

4.2.4 Acuerdo Municipal 011 de 2014. (Expediente Municipal es el instrumento de seguimiento y evaluación del POT)

El POT del Acuerdo 2014 fue modificado con base en los resultados obtenidos con el POT vigente antes de esta actualización, tomando indicadores de medición sociales y económicos fundamentalmente.

Tabla 6 *Tratamientos POT 2014*

<i>Zonas</i>	<i>Tratamientos</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Desarrollo</i>	• Desarrollo	
<i>Consolidación</i>	• Consolidación Urbana	
	• Consolidación con recuperación de ESP y PUB.	
	• Consolidación con densificación moderada.	
	• Consolidación de Sectores Urbanos Especiales.	
<i>Renovación</i>	• Re desarrollo	
	• Re densificación	
<i>Mejoramiento</i>	• Complementario	
<i>Integral</i>	• Re ordenación	
<i>Conservación</i>	• Inmuebles de interés Cultural del Grupo Urbano.	
	• Inmuebles de Interés Cultural de Espacio Público.	
	• Inmuebles de interés cultural del Grupo Arquitectónico	

Sin embargo el cambio de estos indicadores no generan hechos generadores, por el contrario se reducen las utilidades y por ende se genera una minusvalía que legalmente no existe esta figura.

Las áreas de expansión del municipio y que generarían estos hechos generadores no se pueden aplicar ya que se determinó que dichas áreas serán de desarrollo exclusivo para VIS (Vivienda de Interés Social) y VIP (Vivienda Prioritaria).

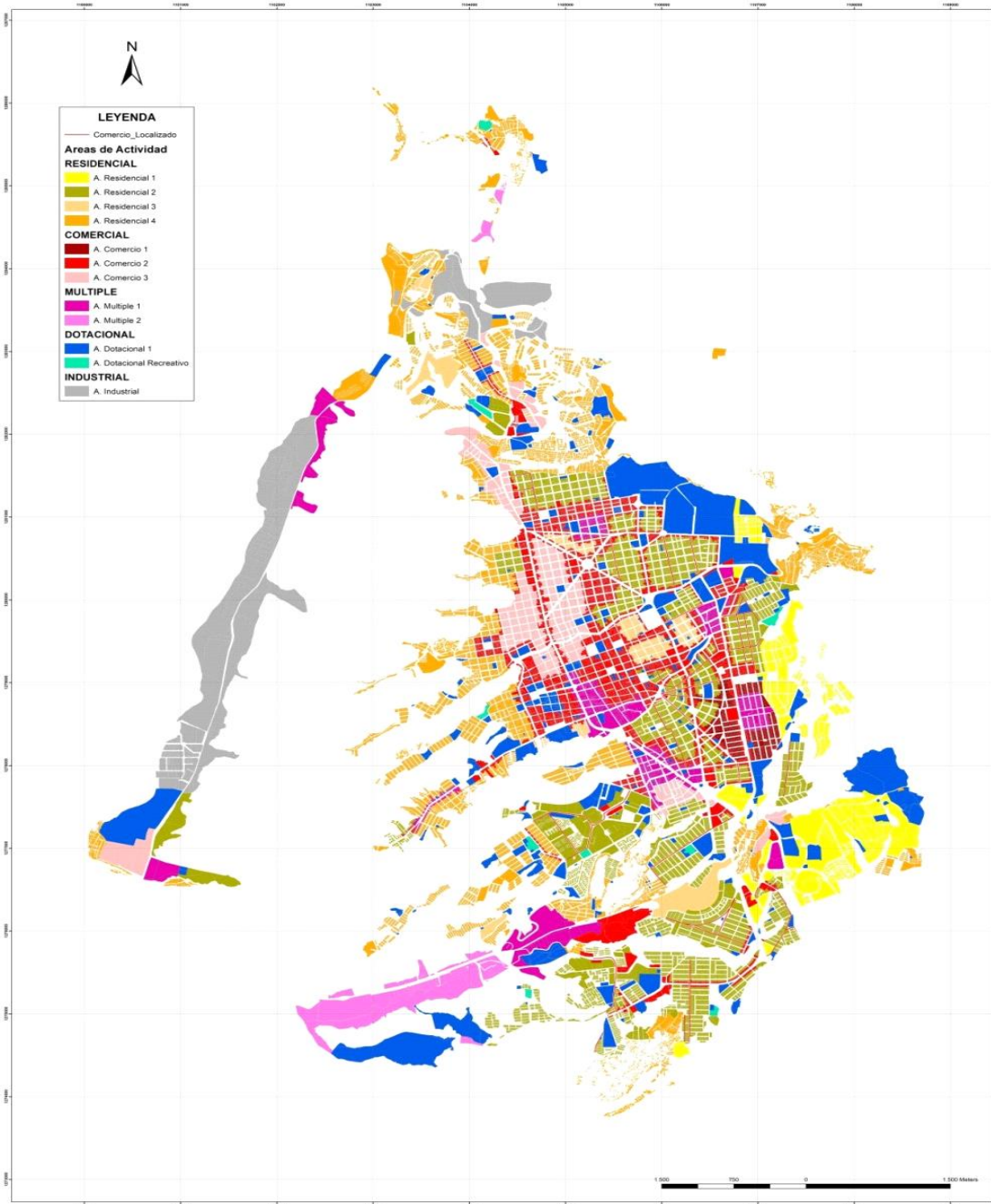


Figura 11 Plano de Actividades POT 2014

4.2.5 Análisis del Código de Urbanismo 1982, POT 2000 y POT 2014. El Código de Urbanismo que utilizó el Área Metropolitana como instrumento de planificación regional desde 1982 definió en su formulación varias decisiones de Estado a las que hoy llamaríamos, hechos

generadores de plusvalía, en especial aquellas áreas de expansión urbana incorporando suelo rural a suelo urbano, los cambios de usos y densidades en zonas poco desarrolladas y la implantación de áreas definidas en la zonificación para desarrollos residenciales, industriales, comerciales, institucionales y mixtos con características estructurales muy bien definidas.

El POT formulado para la Ciudad de Bucaramanga en el año 2000 tenía uno de los índices de construcción más altos del país para vivienda (7), generó un alto valor del suelo para los estratos 5 y 6, los aumentos de las densidades no pagaron obligaciones para generar la malla vial y los espacios públicos para soportar la densidad planteada.

Esto generó que en primer lugar no se generan espacios públicos suficientes y necesarios para los desarrollos proyectados, la conectividad vial se mantuvo con los perfiles y condiciones del Código de Urbanismo de 1982 pero con IC y IO muy superiores, y la no aplicación de Ley de la plusvalía dejó a la Ciudad sin recursos para desarrollar las obras estructurales que la ciudad necesita para un adecuado, sostenible y equitativo desarrollo en todos sus sectores.

Las decisiones tomadas en el POT adoptado en el año 2014 incluyeron tratar de solucionar los problemas ya mencionados generados por las condiciones anteriores. Al reducir el índice en los estratos 5 y 6 a 5; y mantener en los estratos 3 y 4 el índice en 3,5 se crearon las obligaciones de generar entre 2 y 4 m² por habitante de espacio público efectivo; y se dejó sin estas obligaciones para facilitar la construcción a los estratos 1 y 2, y a las zonas de renovación urbana.

El impacto sobre el valor del suelo para estrato 6 en el caso de asumir una obligación de 2 m²/hab por habitante y un índice de construcción de 5 es del 33% y si se asume de 4 m²/hb el impacto es del 45%; por lo que se dejó en 2 m²/hab.

El impacto sobre el valor del suelo para estrato 5 en el caso de asumir una obligación de 2 m²/hab por habitante y un índice de construcción de 5 es del 29% y si se asume de 4 m²/hb el impacto es del 40%; por lo que se dejó en 2 m²/hab.

El impacto sobre el valor del suelo para estrato 4 en el caso de asumir una obligación de 2 m²/hb por habitante es del 12% y un índice de construcción se reduce a 3.5 es del 16% sumando las dos condiciones el impacto final sobre el precio del suelo es del 30%.

Para el análisis realizado en el año 2013, para la formulación del actual POT, el cobro de las obligaciones representaba un costo promedio de \$55.000/m² del suelo al exigir 1 m²/hb para espacio público y de \$110.000/m² para el cobre de 2 m²/hb y alcanzaba los \$220.000/m² al exigir 4m²/hb.

Para el estrato 3 y 4 al cobrar 2m²/hb representa el 15% del valor del suelo y para el estrato 5 y 6 representa el 8%; por ende para equilibrar cargas se definió que para el estrato 3 y 4 se cobrara 2 m²/hb; para el estrato 5 se cobrara 3 m²/hb y para el estrato 6 se cobrara 4 m²/hb. Así la carga representa un 15% para todos los estratos.

El análisis realizado para el pago de plusvalía con la reducción del IC a 5 dio como resultado que el impacto sobre el suelo es del 22%, si se exige compra de edificabilidad o pago de plusvalía a partir del índice básico la carga se sube al 37% del valor actual del suelo (en el momento de la liquidación y avaluó), estimada para la época en \$1'500.000, 00/m² esto para los estratos 5 y 6. (Bastante elevado).

Para el estrato 4 manteniendo el índice de construcción en 3,5 y el índice base en 1,5 el pago de plusvalía sería equivalente al 13% del valor del suelo. (Es un costo razonable).

Para el estrato 3 manteniendo el índice de construcción en 3,5 y el índice base en 1,5 el pago de plusvalía sería equivalente al 11% del valor del suelo. (Es un costo razonable).

4.3 Tercera Fase: Resultados de la Investigación

Esta línea de tiempo relaciona la normativa nacional con la local en la Ciudad de Bucaramanga, a partir del Código de Urbanismo (1982) a la fecha y, nos muestra la realidad de la participación

de la plusvalía en un lapso de 37 años así:

Código de urbanismo 1982 del Area Metropolitana. Crea y regula el fondo de inmuebles urbanos.

Ley 9 de 1989. Se dictan normas sobre plan de desarrollo municipal y, plantea el pago de la participación en la plusvalía.

Constitución Política de Colombia 1991. Consagrada la participación entre los derechos colectivos y, en consecuencia, las entidades públicas participarán en plusvalía.

Ley 388 de 1997. La ley orgánica de ordenamiento territorial, como instrumento para la integración del ordenamiento territorial y ambiental. Creación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT's) en donde las administraciones Municipales definen los planes y regulaciones que orientan el desarrollo urbano del territorio y la utilización del suelo. El capítulo IX. Art. 73 y siguientes. Establece los elementos esenciales de la participación en la plusvalía, con destinación específica dirigida al desarrollo urbanístico.

Acuerdo Municipal 034. POT de 2000. Municipio de Bucaramanga. Incluye la participación en la plusvalía.

Decreto Nacional 1788 de 2004. Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997. Art. 4°. 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.

Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC "Por el cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la ley 388 de 1997. artículo 77.

Ley 1454 de 2011 Dicta normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y estatuto orgánico de presupuesto, que recopila todas las normas en materia presupuestal y cuyas modificaciones se encuentran incluidas en la ley 617 de 2000 y 819 de 2003.

Acuerdo 06 de 2012 del Concejo Municipal de Bucaramanga. Dá vía libre al cobro de la plusvalía. Los concejales aprobaron comenzar el recaudo con un 40% del mayor valor para los años 2012 y 2013, mientras que, desde enero del 2014, se exigirá el 50%. Este aporte se cobraría

en el momento en que los dueños de las tierras soliciten licencias de urbanismo o en los procesos de compraventa de los predios.

Acuerdo Municipal 011. POT de Segunda Generación 2014/2027. Aborda la participación en la plusvalía. Para hacer efectivo el cobro referente a la participación en la plusvalía, en el Municipio de Bucaramanga se realiza el análisis del cálculo de los hechos generadores de plusvalía y la contratación de los avalúos corporativos por referencia, para el cálculo del cobro de la participación en la plusvalía en el año 2018. El municipio en este sentido han realizado las siguientes acciones: A partir del Acuerdo Municipal 012 del 02 de Marzo de 2012 del Concejo Municipal de Bucaramanga, que dio vía libre al cobro de la participación en la plusvalía. (Anexo N° 1).

Identificación de factores técnicos, socio -económicos y urbanísticos, que conllevan, hoy día, a la interpretación adecuada tanto de la normativa nacional, como lo dispuesto en el POT municipal.

Finalmente, el Acuerdo de Plusvalía, con cambios hechos en la jurídica de la época se aprobó en 2012 y la revisión excepcional de norma urbana que sirvió de insumo para el POT de Segunda Generación aprobado en 2014.

Entidades que participan en este plan ínter-institucional: Planeación, Secretaría de Hacienda

Es indudable que se tiene en el país una muy buena estructuración de instrumentos para coordinar adecuadamente gestión del suelo, tanto de tipo urbanístico como jurídico y financiero; son instrumentos complementarios y que se deben desarrollar y reglamentar en el POT, sin embargo, la sola enunciación de los mismos no soluciona ni aclara como se deben plantear para su aplicación adecuada acorde con las necesidades particulares de los sectores y de la ciudad.

Considero como resultado de la investigación que la variable clave se encuentra en la integración adecuada de los instrumentos de gestión del suelo desde la formulación del POT, es inviable, por lo tanto es imprescindible, plantear algunas posibilidades para apostándole al tiempo y al desarrollo de las administraciones, se llegue a establecer los instrumentos adecuados; el ejemplo de

Bucaramanga nos indica que por más de 35 años esto no fue posible y las pérdidas para la ciudad son invalorable e irrecuperables.

4.3.1 Antecedentes. Consistió en identificar una proyección del instrumento de gestión financiera, referente a la participación en la plusvalía, sobre el fundamento de la evolución del POT actual (prospectiva territorial), identificando las falencias, las debilidades, amenazas y de alguna manera las fortalezas de este instrumento de gestión del suelo en el Plan de Ordenamiento Territorial actual, para luego construir la siguiente propuesta tomando como referentes casos similares en el país, bajo la construcción conceptual y los argumentos.

La Plusvalía es el incremento en el valor del suelo que se da cuando la administración Municipal define nuevos aprovechamientos del terreno, que ofrecen beneficios a la ciudad como mayor altura o cambios de uso. ¿Entonces cómo se genera la plusvalía?; Cuando la ciudad, por medio de una decisión administrativa le asigna al suelo la posibilidad de desarrollar un uso más rentable. Por ejemplo, cuando un edificio deja de ser residencial y se convierte en uno industrial, comercial o de oficinas, en un caso de la renovación urbana y de tratamientos de consolidación y desarrollo; ya que la ciudad no tiene por ahora áreas de expansión importantes.

También cuando se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo. Por ejemplo, cuando se permiten hacer edificios más altos en sectores de la ciudad donde antes (Código de Urbanismo de 1982) no se podía ocupar más área de la que antes se permitía; sabíamos que los edificios en Bucaramanga eran muy escasos y las alturas no superaban los cinco pisos; sin embargo y a pesar de los estudios de microzonificación sísmica fase uno y dos; se generó un bum de altura con los POT del 2000 y 2014.

Se hace necesaria la realización de actos administrativos que den vida jurídica e implementen la contribución de instrumentos de gestión del suelo y en especial financiera en el Municipio de

Bucaramanga como herramientas para la ejecución de los proyectos necesarios de interés y beneficio público, para hacer el modelo de ciudad viable; en servicios públicos, movilidad, recreación, etc.

Teniendo en cuenta el panorama encontrado, considero que la estrategia para poder desarrollar un POT viable a la ciudad radica en la concertación; la concertación entre El Estado representando los intereses de la comunidad, de la mayoría, del pueblo, de los usuarios; es decir administradores que velen por el interés general, y los desarrolladores de proyectos de urbanismo como los constructores, gremios, cajas de compensación, cooperativas de asociados para generar vivienda, con el objetivo de recuperar en lo posible las áreas recuperables; teniendo en cuenta que la ciudad se sectorizo en catorce áreas uniformes; cada una de estas con características especiales y homogéneas, el Municipio puede hacer estudios detallados por sectores, identificar las áreas recuperables, las necesidades de infraestructura y las priorizaciones de desarrollo para en cada una de estas generar esta concertación y comenzar a acelerar el desarrollo con esta estrategia.

Aplicando esta estrategia cuando se expide una licencia de urbanismo o construcción que autoriza a destinar el inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada. Por ejemplo, cuando se derriba un edificio para hacer otro más alto.

Para poder desarrollar esta estrategia es necesario:

Generar el sustento legal sólido, que debe estar precisamente reglamentado, de manera que las actuaciones públicas sobre la propiedad del suelo no sean objeto de posteriores demandas que las obstaculizan y crean mayores dificultades para su aplicación posterior.

El mismo Marco legal debe asegurar una completa articulación entre el plan y los instrumentos de planificación, gestión y financiamiento adoptados. La experiencia con la Ley 9/89 muestra que si no existe esta articulación no es posible aplicar los instrumentos.

Que cada uno de los instrumentos tenga objetivos y alcances precisos, que deben ser conocidos por los funcionarios que aplican los instrumentos y por los promotores que tramitan ante la administración los permisos o licencias.

Combinar los diversos instrumentos de gestión y su aplicación en el tiempo, de acuerdo con las posibilidades reales de obtener resultados específicos. Un análisis de la coyuntura por la que atraviesa la ciudad, así como también de la capacidad real de la administración pública para su gestión, es un requisito indispensable para identificar metas (alcanzables en el tiempo), seleccionar instrumentos y organizar equipos técnicos de respaldo.

4.3.2 Hechos generadores de plusvalía urbana en Bucaramanga. Se detectaron cambios de uso del suelo que generan plus valor, en especial las áreas de expansión urbana al incorporar suelo rural a suelo de expansión urbana; y cambios de usos residenciales a comerciales e industriales o mixtos en aproximadamente 14500 predios.

Para realizar este ejercicio se tomaron las áreas o zonas normativas en las cuales se sectorizó la ciudad y se realizaron dos ejercicios de modelación financiera como muestra, con el objeto de generar los cuadros comparativos de cómo se aplica el valor residual del suelo en relación al valor por m² y se tomó como referencia el informe presentado a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga en Julio del 2017. Referente (Contrato de prestación de servicios para el estudio e identificación de hechos generadores de plusvalía para ajuste de acuerdo 11 de 2014 y ajuste al acuerdo 06 de 2012 del Municipio de Bucaramanga, Departamento de Santander. Julio de 2017).

Los resultados de los predios seleccionados en el Informe referenciado, se analizaron de manera detallada en cada uno de los casos a partir de modelaciones urbanístico financieras que permitieron determinar el valor residual del suelo con la norma de los POT 2000 y 2014.

Al obtener los resultados de los casos seleccionados por cambio de usos, 5 de los 12 arrojaron resultados negativos a pesar de ser seleccionados de los impactos medio – alto y alto se cruzó con el tratamiento para entender este comportamiento.

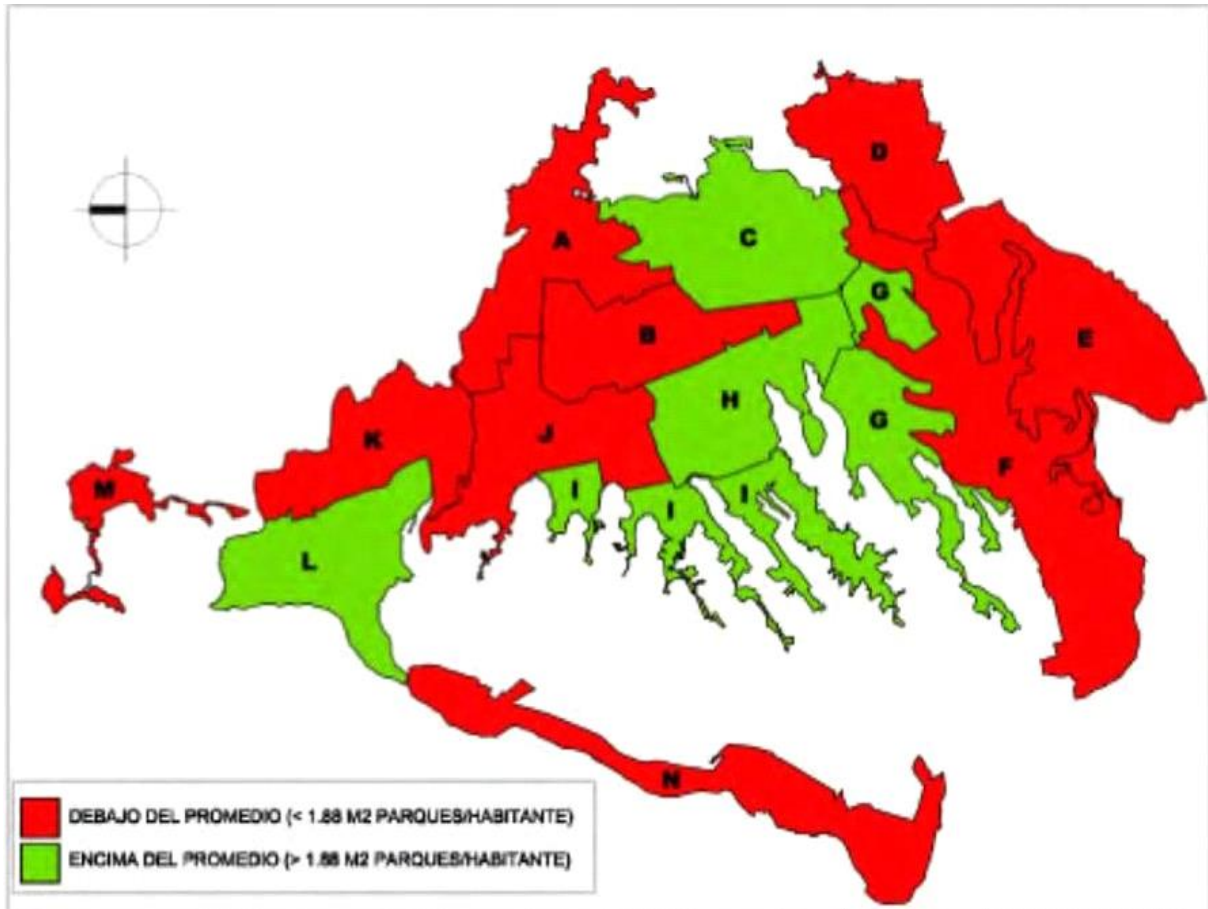


Figura 12 Déficit de Espacio Público Efectivo

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Segunda Generación 2013-2027.

Pág. 219

El otro concepto es por cargas que se generan en los planes parciales o en las operaciones urbanas integrales que el municipio tiene identificadas, que deben tener como base un reparto equitativo de cargas y beneficios.

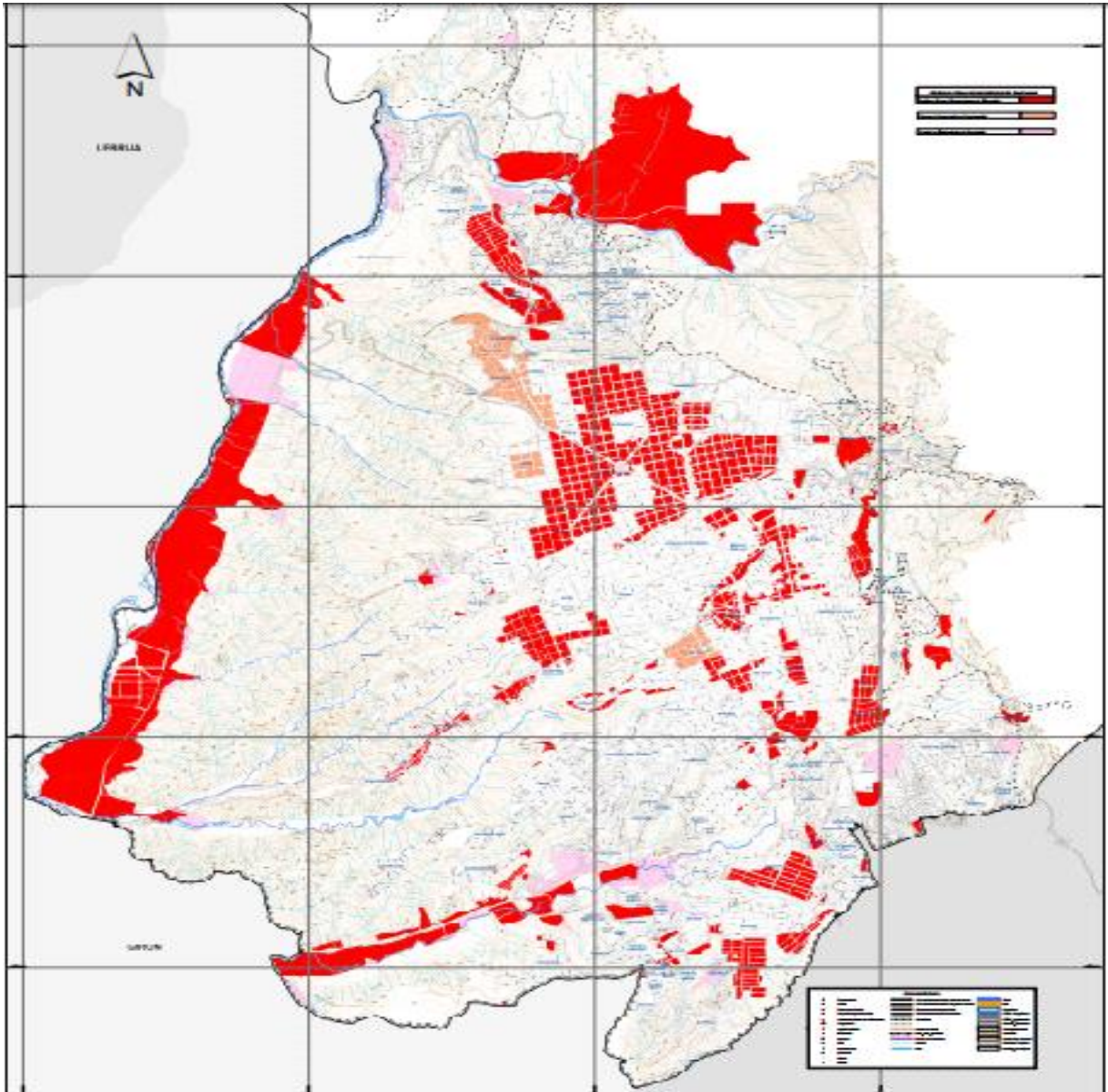


Figura 13 Proyección de Implementación de Plusvalía en el POT vigente

4.3.3 Análisis del cálculo por factores generadores en Bucaramanga. En esta fase se zonifica y se dejan fuera del análisis las áreas afectadas por gestión del riesgo en zonas de amenaza alta y

media o riesgo alto o medio; igualmente las áreas caracterizadas por ser de interés ambiental, patrimonial o en alguna condición especial.

De esta manera se reduce el universo de análisis y de susceptibilidad de aplicación a la plusvalía solo a aquellos predios que tienen posibilidad de desarrollo urbanístico productivo para los particulares.

Para esta fase finalmente se clasifican los predios que disminuyeron los índices de construcción y ocupación entre el POT anterior y el del 2014 a consecuencia de las tipologías

Plusvalía por reclasificación Del suelo: Por incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.

Suelo rural que ingresa a expansión urbana. Esta zona que es rural en el POT del 2000 se añade a zonas de expansión y asciende a 168 hectáreas. Por su ubicación este uso es para VIS o proyectos populares.

Para el cálculo de la participación en plusvalía hemos comparado el precio inicial y el precio final, en caso de ser incorporado a la zona urbana mediante la aprobación de planes parciales se captaría el valor de \$21.062 millones como plusvalía (calculado POT 2014 grupo Formulador). El horizonte para esta captura estaría en un plazo de 10 años, aunque debido a la carencia de suelo para VIS en Bucaramanga es posible que estos proyectos se puedan adelantar en el corto y mediano plazo.

Tabla 7 Reclasificación por usos del Suelo

Suelo Rural que ingresa a Expansión	Incremento en valor del suelo (\$)	Ha.	Participación en plusvalía (50%) \$
Expansión norte al oriente de Cemex	25.000	168,50	21.062.829.652

4.3.4 Áreas de expansión que se reclasifican como urbanas en Bucaramanga. De conformidad con el cuadro adjunto con la revisión del POT se reclasificarían como urbanas y por tanto se incorporarán al perímetro urbano 61 hectáreas sobre la vía a Girón y 11 hectáreas con uso residencial en la zona norte de la ciudad.

Tabla 8 *Reclasificación Urbana*

Áreas que reclasifican como urbanas	Total en Ha.
Vía a Girón – Valle de la Quebrada de la Iglesia	61,16
Zona Norte “Cemex”	10,92
Total	72,08

En el área de Chimitá sobre la vía Palenque – Café Madrid, las zonas actualmente clasificadas como de expansión urbana, podrán ser incorporadas como urbanas a través de la adopción de planes parciales y el proceso de urbanización, para un total de 216 hectáreas.

Tabla 9 *Incorporación por Plan Parcial*

Áreas para incorporación por plan parcial	Total en Ha.
Chimita Zona Industrial (para desarrollo por plan parcial)	216,03
Total	216,03

A partir de los datos anteriores se presenta un cálculo preliminar de la plusvalía que el municipio podría capturar a partir del desarrollo de estas zonas como urbanas. Se compara el valor inicial estimado por metro cuadrado y el valor final como suelo urbano, y de esa diferencia se toma el 50% como participación en plusvalía.

Calculo de plusvalía por zonas de expansión que ingresan al perímetro urbano

Tabla 10 *Calculo por Zonas de Expansión*

Áreas que se reclasifican como urbanas (directamente o por Plan Parcial	Incremento estimado en el valor del suelo (\$/m2)	Total en Ha.	Participación en plusvalía (50%) en \$
Vía Girón	70.000	61,16	21.405.077.435
Zona norte “Cemex”	20.000	10,92	1.092.000.000
Chimita Zona Industrial	40.000	216,03	43.206.515.980
Total		288,11	65.703.593.415.00

La metodología que fue aplicada para esta estimación sigue los parámetros indicados por el IGAC en la resolución 620/08 y en la práctica de cálculo de plusvalía adoptada en Bogotá por Catastro Distrital. Para ello se determina el valor inicial, este valor debe ser rural pues las normas exigen que antes del cambio de norma, en las zonas de expansión urbana el uso del suelo se estima como rural y como tal se debe avaluar para efectos de compra por parte del Estado o de calcular la plusvalía.

De acuerdo con estudios de los evaluadores y Lonjas de Bucaramanga los valores rurales más altos ascienden a \$50 millones por Hectárea en el Área Metropolitana. Sin embargo hay valores de \$100 millones por Hectárea influenciados por la ciudad o por las zonas suburbanas y de parcelación en especial hacia el municipio de Piedecuesta.

En la zona de Chimitá no hay comercialización del suelo para usos rurales por cuanto desde antes del POT del 2000 se utiliza para usos urbanos y usos industriales. Sin embargo para el cálculo de plusvalía no se puede incorporar esta expectativa por cuanto la norma de avalúos es clara al indicar que el precio de referencia no puede tener ninguna componente de expectativa urbana.

Como resultado, una primera aproximación permite estimar una captura de plusvalía para la zona de Chimitá cercana a los \$43.200 millones de pesos, dato que procede de la diferencia entre el valor inicial y el valor final, aplicando una participación en plusvalía del municipio igual al 50%. Para la zona de Girón este cálculo ascendería a \$21.400 millones. Para la zona norte, aunque se

trata de vivienda popular, los terrenos que se incorporan generarían mayor valor al propietario y esto daría una captación para el municipio cercana a \$1.100 millones.

En total estimamos que las zonas de expansión urbana podrían producir al municipio una plusvalía total de \$65.703 millones. Esta captura de recursos se daría a medida que se obtengan las licencias de urbanismo y/o construcción o se realicen las compraventas. Si estas zonas nuevas zonas urbanas que totalizan 288 Hectáreas se desarrollan en los próximos 10 o 15 años, éste será el horizonte o plazo para capturar dichos ingreso para el municipio. Se ha trabajado con valores constantes, por lo tanto deberá añadirse la inflación y la valorización de los terrenos a medida que se liquide el impuesto o participación en plusvalía.

4.3.5 Suelo suburbano que ingresa al perímetro urbano en Bucaramanga. En el cuadro siguiente se presentan los barrios o áreas que actualmente están clasificadas como suburbanas y que con la revisión del POT podrían ingresar al perímetro urbano. El área totaliza solo 19.2 hectáreas. Por tratarse de zonas de estratos bajos y áreas de mejoramiento integral, según lo planteado en el proyecto de acuerdo, no es procedente el cobro de plusvalía.

Tabla 11 *Calculo Suelo sub urbano*

Suelo Suburbano que ingresa al Perímetro Urbano (m2)	
Mejoramiento integral Sta. Bárbara	68.641
Los Anaya	10.575
Buena Vista	65.051
Bosconia	13.699
Pablón, Villa Lina al occidente de colorados	34.819
Total	192.786

4.3.6 Suelo rural de protección que ingresa a expansión urbana en Bucaramanga.

Conformada por unas zonas del DMI clasificadas como ZSU y ZU que fueron sustraídas en 2010 por la CDMB y que pasa a expansión urbana.

Tabla 12 *Calculo Suelo de Protección*

Suelo Rural de protección que ingresa a expansión	Total en Ha.	Incremento en valor del suelo (\$)	Participación en plusvalía (50%) en \$
Pan de Azúcar, antes DMI	6,35	90.000	5.715.000.000
Total	6,35		5.715.000.000

4.3.7 Suelo rural de protección que ingresa a urbano en Bucaramanga. Esta zona se encontraba dentro del DMI en el oriente de la ciudad y pasa a formar parte del suelo que se determina como urbano en la revisión del POT.

Tabla 13 *Calculo Suelo rural de Protección*

Suelo Rural protección	(Ha) que ingresa a Urbano	Incremento en valor del suelo (\$)	Participación en plusvalía (50%) en \$
Santa Bárbara	5,35	25.000	1.337.500.000

De este cálculo se han excluido las áreas calificadas con Tratamiento de Mejoramiento Integral 1 y 2.

En resumen, la PLUSVALÍA TOTAL POR CAMBIOS EN LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO a partir de la revisión del POT, significará la posible captura de \$94.000 millones de pesos asumiendo que la participación en plusvalía que se cobre sea del 50% del mayor valor. Esta cifra podría ingresar al presupuesto del municipio en un periodo de 10 a 15 años, a medida que se

aprueben los planes parciales de expansión urbana o se otorguen las licencias de urbanismo y/o construcción en las nuevas zonas urbanas y suburbanas, o se realicen los procesos de compraventa.

Por lo tanto el municipio podría esperar un flujo de fondos positivo de mayores ingresos procedentes de la plusvalía entre \$5.000 y 8.000 millones anuales en pesos de 2011. Este valor debe ser actualizado por la inflación y por la valorización futura esperada.

4.3.8 Plusvalía por cambio de uso en Bucaramanga. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo. Los análisis realizados por el grupo asesor de la revisión del POT encuentran que es difícil cuantificar los cambios de uso hacia uno más rentable, porque ya desde el año 2000 se permitían multiplicidad de usos o mezcla entre usos residenciales, comerciales e industriales en casi toda la ciudad, Por lo tanto no hemos calculado la posible plusvalía por cambio de uso hacia comercio o industria; los estudios específicos posteriores deberán analizar en detalle este tema y determinar sus resultados. Sin embargo, es una alternativa que desarrollo más adelante como posible solución a la financiación por este medio.

4.3.9 Plusvalía por mayor edificabilidad en Bucaramanga. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación y/o el índice de construcción. Con la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de 2011, se determinan cambios y racionalización de la edificabilidad de la ciudad, en orden a un mejor equilibrio con el espacio público circundante, mejores condiciones ambientales y de habitabilidad, introducción de obligaciones urbanísticas y una acción sobre los altos precios del suelo urbano.

En este hecho generador se incluyen:

Los predios que pueden tener aumento en el índice de construcción vigente, lo cual representa un incremento en la edificabilidad.

Algunos predios que en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga están clasificados como suelo de protección por hacer parte del Distrito de Manejo Integrado, pero que mediante el Acuerdo del Consejo Directivo de la CDMB No 1194 del 17 de Diciembre del 2010 fueron excluidos de éste y por lo tanto podrán aplicar los índices de ocupación y de construcción que le permite su desarrollo por urbanización y construcción.

Referentes: Declarado mediante Acuerdo No 0839 de 1996 de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga posteriormente fue aprobado por el Decreto Nacional 1539 de 1997

Por el cual se actualiza el “Distrito de Manejo Integrado – DMI”, localizado dentro de la comprensión municipal de Bucaramanga, Girón y Floridablanca del Departamento de Santander

Se presenta a continuación la distribución predial por aumentos en el índice de construcción y por ende en la edificabilidad resultante de la aplicación de las normas urbanísticas.

Tabla 14 *Plusvalía por Edificabilidad*

Distribución por aumento del índice construcción		
Aumento Índice	Nº De Predios	Área Ha.
0.1 A 0.4	6.794	143.09
0.5 A 0,9	3.790	236.98
1 A 1.4	1.536	84.22
1.5 A 1,9	8.497	118.47
2 A 2.4	6.658	56.15
2.5 A 2,9	571	42.95
3 A 3.4	56	40.24
3.5 A 5.0	132	3.96
Total	28.034	726.05

De los 70.785 lotes urbanos (terreno-predios) con índices asignados, el 40% ó 28.034 predios aumentan edificabilidad. En los presentes cálculos solo se tienen en cuenta aquellos cuyos índices

de construcción se incrementen en cifras mayores o iguales a 1 (los demás se descartan porque los incrementos no son significativos y posiblemente no propicien plusvalías), y que equivalen al 62% es decir 17.450 predios que van a incrementar la edificabilidad normativa con la revisión 2011 del Plan de Ordenamiento Territorial. Dichos predios ocupan 346 Hectáreas que representan el 16% del área predial urbana (la mayoría son áreas útiles o prediales).

4.3.10 Áreas excluidas en Bucaramanga.

Barrios del Norte: Claveriano, Villa Rosa, Villa Helena, Los Ángeles, José María Córdoba, Regadero Norte, Esperanza 1-2-3, La Juventud, San Cristóbal, Transición, Independencia, Villas De San Ignacio, El Pablón y Villa Lina

Zonas calificadas con Tratamiento de Mejoramiento Integral 1 Y 2

Zonas con tratamiento de Renovación 1 – Redesarrollo, que deben surtir el proceso de formulación de Plan Parcial de renovación urbana.

Adicionalmente, con el fin de simplificar los cálculos iniciales y destacar aquellas áreas donde se permitirán incrementos considerables en edificabilidad, en el cálculo inicial y plano correspondiente, se han excluido los subsectores donde el incremento en el índice de construcción fue menor a 0.1.

Las áreas que van a estar calificadas con tratamiento de Renovación Urbana 1 – Redesarrollo se incluyen en el plano, pero el cálculo específico de los incrementos en edificabilidad se deberá efectuar una vez sea aprobado el respectivo Plan Parcial.

Una cantidad importante de predios tiene incremento del índice de construcción por debajo de la unidad, es decir pudieron pasar de 2.5 a 3.4 como índice de construcción. No obstante, hay muchos predios que pueden incrementar su índice de construcción entre 1.0 y 3.0 unidades.

Ejemplo: un predio que aumenta de 2.5 a 5.0, tiene un incremento en el índice de 2.5, lo que representa un beneficio importante para el propietario del terreno.

Estas 726 hectáreas que pueden incrementar el Índice de edificabilidad, representan el 31% del área urbana edificable, estimada para Bucaramanga en 2.283 Hectáreas. No obstante, para el estimado inicial de la participación en plusvalía por este hecho generador, debemos concentrarnos en las zonas que tienen demanda y en los lotes que podrían tener mayor edificabilidad o integrarse para dar uso a esta mayor edificabilidad.

De esta manera en el siguiente cuadro hemos aplicado el procedimiento de cálculo de plusvalía a los barrios más demandados, con mayor actividad constructora, y que tienen lotes que podrían obtener el beneficio de la mayor edificabilidad.

El procedimiento seguido en este cálculo fue establecer el incremento en el índice de construcción en los barrios analizados y luego aplicar el plusvalor que genera este aumento del índice de construcción en el área del barrio. En cada barrio se estimó el promedio de lo que aumentarían los Índices de Construcción, y aplicando el método residual se estimó el cambio en el valor del suelo que tendrían estos predios con el Índice actual y con el índice nuevo.

Por ejemplo en la zona de Cabecera, Sotomayor, con Índice 3.0 el suelo tendría un valor estimado de \$637.500/m² y con Índice 5.0 llegaría a \$1.062.500/m². El plusvalor es \$425.000/m² sobre el cual se calcularía el 50% de plusvalía a pagar. Utilizando el método residual se calcula con el índice anterior y con el nuevo índice el valor que debe tener el predio y se compara además con el valor de mercado que tiene con el índice aplicado.

Así en la zona de Alarcón, San Francisco y Universidad, el aumento permitido en los índices es de 0.56. El área de los predios susceptible de este aumento en estos barrios es de 618.451 m², corresponden al estrato medio alto, el plusvalor estimado para el suelo es de \$84.150/m² (se aplica el método residual). Estimamos que en los próximos 15 años solo se utilizaría el 30% de esta área

o predios aplicando la mayor edificabilidad. El 50% que le corresponde como plusvalía al municipio en Alarcón sería de \$7.806 millones.

El total de estos barrios tienen un área de 235.4 hectáreas y corresponden a 9.957 predios con área promedio de 236 m². Si estimamos que en los próximos 15 años solo se desarrollaría el 30% de estos predios, serían 706.000 m² (área efectiva) las que aplicarían la mayor edificabilidad permitida y esto le generaría al municipio \$44.765 millones como participación en plusvalía.

Las decisiones de planificación no suelen ser equitativas, pues califican los terrenos diferenciándolos unos de otros. La corrección de estas desigualdades se basa en un reparto adecuado de las cargas y de los beneficios generados en cada operación urbana. Así, quien se beneficia más debe contribuir más al desarrollo colectivo de la ciudad, y quien se beneficia menos debe contribuir menos, de tal forma que se pueda “equilibrar” el desarrollo de los diferentes predios independientemente de las decisiones que se hayan tomado en materia de planificación.

Otra estrategia complementaria que planteo desde este proyecto de investigación es el “Plano de Isovalores Dinámico”

Este método, que ya ha sido utilizado en muchas obras anteriores y que se ha ido perfeccionando con informaciones más completas y verificables, que permitan un mayor nivel de precisión, nos permite establecer los valores de la tierra sin considerar el proyecto, descomponiendo los elementos que conforman su valor, para mediante un proceso de simulación de las mejoras urbanas que tienen los diferentes sectores, valorar el incremento de los precios de los predios o incremento por valorización.

De acuerdo con los diferentes métodos para el cálculo del beneficio, se define como el más claro y confiable el método del doble avalúo simple, en cada parte de las zonas beneficiadas. Para establecer los avalúos, aplicando la metodología de “comparación o de mercado” y utilizando los componentes del valor de la tierra como el valor intrínseco del suelo, con base en las zonas

homogéneas geoeconómica predominantes en los municipios; la productividad y/o densificación actual; su uso actual regular y no esporádico por temporada o moda de comercio local o nacional; la incidencia de la construcción del nuevo proyecto sobre la mejoría de acceso y la posible demanda de la compra de predios; se analizará el posible aumento de cada componente, en forma porcentual, referente a la incidencia particular que tenga el proyecto durante los cinco años posterior a la terminación de las obras.

La necesidad de recuperar en lo posible suelo para la ciudad, suelo para espacio público, suelo para la movilidad; se hace necesario crear un valor atractivo para los desarrolladores e incluso para aquellas áreas donde no se ha realizado el cobro de la plusvalía, por otras vías; es interesante para la ciudad explorar la posibilidad de generar suelo en zonas de renovación urbana; tanto para construir infraestructura para el transporte urbano como para recreación, y similares.

Otra importante alternativa a explorar son los cambios de uso del suelo que generan mayor rentabilidad a los actuales, es el caso del área de cabecera o cercanos a focos de desarrollo como plazas de mercado, universidades, hospitales; en donde se han realizado cambios de usos de residencial a comercial o mixto e incluso institucionales e industriales; estos cambios generan plusvalía por cambios de usos.

Entonces en resumen del análisis en cuanto a estimativos de valor encontramos que por nueva clasificación del suelo, el municipio podría capturar \$94.000 millones de plusvalía.

Encontramos que por mayor edificabilidad se capturarían \$45.000 millones.

Un estimado total de para la participación en plusvalía para Bucaramanga, durante los próximos 10 a 15 años, asciende a \$139.000 millones de pesos.

Si se mantiene el ritmo de construcción de la década del 2000, se podría estimar que esta captura de plusvalía se haría en por lo menos 15 años, es decir entre 2011 y 2026, lo que representaría un

mayor valor en los ingresos para el municipio entre \$5.000 y \$9.000 millones anuales en pesos de 2011.

Reiteramos que el horizonte de captura de esta plusvalía podría estar en los próximos 15 años, tiempo que puede prolongarse de acuerdo con el ritmo de demanda y actividad edificadora de Bucaramanga.

4.4. Planteamiento de Estrategia de Solucion

Directrices para la operatividad del instrumento financiero de la participación en plusvalía en el municipio de Bucaramanga.

Estudio de caso: Cabecera del Llano (Comuna 12) del Municipio de Bucaramanga.

Título: Plusvalía por Cambios en la Clasificación del Uso del Suelo Generados por los POT en la ciudad de Bucaramanga 2014/2027.

Objetivo General: Recuperar los recursos de plusvalía, a través de una estrategia por cambios en la clasificación del uso del suelo, avalada por una revisión del POT vigente en la ciudad de Bucaramanga, a fin de impulsar la gestión del desarrollo urbanístico sostenible de la ciudad.

Cartografía: Plano de plusvalía Cabecera del Llano (Comuna 12).

Responsables: Equipo inter-disciplinario de especialistas y expertos en la materia, en cabeza del Sr. Alcalde como ordenador del gasto público, planeación, secretaría de hacienda y del representante encargado del efecto plusvalía.

Insumos: El Acuerdo Municipal 011 del 21 de Mayo de 2014 “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación del Municipio de Bucaramanga 2014 - 2027” en el título V- Gestión del Plan de Ordenamiento Territorial, contiene las disposiciones generales de gestión urbanística, entre otros los instrumentos de planeamiento urbanístico y financiero. El Acuerdo 006 de 2012 del Concejo Municipal de Bucaramanga "Por el cual se establecen normas

para la aplicación en la participación en la plusvalía". El informe presentado a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga en Julio del 2017 referente (Contrato de prestación de servicios para el estudio e identificación de hechos generadores de plusvalía para ajuste del Acuerdo 011 de 2014 y ajuste al Acuerdo 06 de 2012 del Municipio de Bucaramanga, Departamento de Santander. Julio de 2017) contratado por la Alcaldía Municipal. Estudios actualizados 2018 Alcaldía de Bucaramanga. Documento del cálculo de plusvalía zonificado. Estimativo del cobro de la participación en la plusvalía abordado por parte de la Lonja de propiedad Raíz. Asignación de los recursos institucionales, humanos, económicos, físicos.

Hechos generadores de Plusvalía: Cambios en la clasificación del uso del suelo generados por el Plan de Ordenamiento Territorial-POT de Segunda Generación 2014/2027 del Municipio de Bucaramanga.

Efecto Plusvalía: Aplicación del Decreto Nacional 1788 de 2004 para el efecto plusvalía zonificada: "Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía **Ley 388 de 1997**". **Artículo 1°.** Para efectos de la estimación y liquidación de la participación en plusvalía, se adoptan las siguientes definiciones:

a) Aprovechamiento del suelo. Es el número de metros cuadrados de edificación autorizados por la norma urbanística en un predio;

b) Cambio de uso. Es la autorización específica para destinar los inmuebles de una zona a uno o varios usos diferentes a los permitidos bajo la norma anterior;

c) Efecto de plusvalía. Es el incremento en el precio del suelo, resultado de las acciones urbanísticas de que tratan los artículos 74, 75, 76, 77 y 87 de la Ley 388 de 1997.

d) Índice de ocupación. Es la proporción del área de suelo que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta y, se expresa por el cociente que resulta de dividir el área que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta por el área total del predio;

e) Índice de construcción. Es el número máximo de veces que la superficie de un terreno puede convertirse por definición normativa en área construida y, se expresa por el cociente que resulta de dividir el área permitida de construcción por el área total de un predio

Artículo 4°. 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.

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.

Reglamentación: Se aplica la técnica o método residual, es decir, el valor residual del suelo en relación al valor por metro². Estimación soportada en la Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC "Por el cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997. artículo 77.

La metodología para la estimación de la participación en la plusvalía sigue los parámetros indicados por Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC, según Resolución 620 de 2008. El cálculo de la plusvalía por el método o técnica residual. Artículo 4. Método (o técnica) es el que busca establecer el valor comercial del bien, normalmente para el terreno, a partir de estimar el monto total de las ventas de un proyecto de construcción, acorde con la reglamentación urbanística vigente y de conformidad con el mercado del bien final vendible, en el terreno objeto de avalúo. Para encontrar el valor total del terreno se debe descontar, al monto total de las ventas proyectadas, los costos totales y la utilidad esperada del proyecto constructivo. Es indispensable que además de la factibilidad técnica y jurídica se evalúe la factibilidad comercial del proyecto, es decir la real posibilidad de vender lo proyectado. **Parágrafo:** Este método (técnica) debe desarrollarse bajo el

principio de mayor y mejor uso, según el cual el valor de un inmueble susceptible de ser dedicado a diferentes usos será el que resulte de destinarlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, al económicamente más rentable, o si es susceptible de ser construido con distintas intensidades edificatorias, será el que resulte de construirlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, con la combinación de intensidades que permita obtener la mayor rentabilidad, según las condiciones de mercado.

Metodología: Trazar las directrices para la operatividad de la participación en plusvalía.

Construir la guía metodológica de procedimiento para hacer efectivo el recaudo de la participación en la plusvalía y los instructivos pertinentes, por parte de la secretaría de Planeación.

Destino de los recursos: Ley 388 de 1997. Capítulo IX. Art 73 y siguientes. En el caso de la plusvalía, que es un tributo con destinación específica dirigido al desarrollo urbanístico, 1997. Art. 85°.- Destinación de los recursos provenientes de la participación. El producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos se destinará a los siguientes fines:

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

6. Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.

7. Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de las ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.

Parágrafo.- El plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen, definirán las prioridades de inversión de los recursos recaudados provenientes de la participación en las plusvalías. Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-495 de 1998.

Conclusiones

En consecuencia podemos concluir que la administración local, a la fecha no ha hecho efectiva esta fuente legítima de recursos, al no dimensionar el aprovechamiento del gran potencial financiero para la gestión del suelo proveniente de la participación en la plusvalía, instrumento facultado por la ley 388 de 1997, para el auto-sostenimiento de los distritos y municipios en el marco de la descentralización política y autonomía administrativa, fiscal y de ordenamiento territorial instaurado en la Constitución Política de Colombia de 1991.

Después de dos décadas, desafortunadamente no se ha aplicado en el municipio de Bucaramanga y las razones en la dilación, se debe entre otras a; a la falta de una determinación férrea de las administraciones frente al poderío de los urbanización privada, para exigirle su corresponsabilidad en el pago legítimo de la participación en la plusvalía, entrando en inobediencia

al dejar de percibir cuantiosos ingresos de auto-financiación municipal, que han conllevado al estancamiento del desarrollo urbanístico de la ciudad de Bucaramanga y a muy corto plazo el municipio percibirá, el hueco fiscal por el no cobro de la participación en la plusvalía.

Con base a lo anterior, la administración actual de Bucaramanga tiene como propósito de corto plazo, lograr la operatividad de la participación en la plusvalía, como instrumento de financiación urbana contemporánea y, ya se encuentra en la fase final, para dar inicio a finales del año en curso o en el 2019, en el cumplimiento a su proyección urbana con visión de futuro, sobre el recaudo comenzando por el sector más significativo, el de Cabecera.

Los instrumentos de financiación para la gestión del uso suelo se fundamentan en los principios democráticos contenidos en la Constitución Política de Colombia 1991, organizada como un Estado Social de Derecho descentralizado, que se consagra en el Art. 82, el principio de la participación y como parte de este, el de la participación en la **plusvalía**, y en otras leyes como, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, es decir la Ley 152 de 1994 de los planes de desarrollo territorial, departamentales, municipales y distritales y la Ley 388 de 1997 **art 73** y siguientes, referencia como lo afirma Jiménez, 2016. p.63) “**La Participación en la plusvalía** como el derecho de las entidades públicas a participar de las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano, incrementando su aprovechamiento y generando beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones” es decir, POT y planes de desarrollo les corresponde recuperar ingresos para la gestión.

Las actividades, desarrolladas en el estudio de caso en; el Centro Comercial El Cacique y sus alrededores, la Quebrada La Iglesia, Provincia de Soto y Barrio san Francisco (Cajasan Parque Condominio), a fin de, conocer la aplicabilidad de la participación en la plusvalía, en el Municipio de Bucaramanga, estipulada en los POT del 2000 y el vigente 2014/27, **evidencian** que no se acató

la norma, pese que por acuerdo del Concejo Municipal del 2012, se otorgó facultades a la Administración, para el cobro, pero no se efectuó y por caso omiso en el cumplimiento del recaudo, el Municipio dejó de recibir importantes recursos económicos, que menoscabaron la inversión en el desarrollo urbanístico.

Actualmente, el proceso de hacer efectiva la participación en la plusvalía, se encuentra en la última etapa, para la aplicación del instrumento, proyectada para, finales del año 2018, dando inicio con el sector más representativo, el de Cabecera.

Se demuestra la comprobación de la hipótesis presentada como clave, en esta investigación y que es el aporte al Ordenamiento Territorial: “Con la aplicación de la novedosa estrategia financiera a la participación en la plusvalía, por cambios en la clasificación del uso del suelo, en el Municipio de Bucaramanga, a partir de la revisión del actual POT 2014/27, se fortalecen las finanzas públicas, al significar la posible captación a corto y mediano plazo, de importantes recursos a ingresar al presupuesto de la ciudad que le garantiza, consolidar las finanzas públicas, a fin de, que posibiliten a la administración municipal, a ejecutar obras públicas de desarrollo urbanístico, que benefician a toda la sociedad en general.”

La propuesta de esta investigación está enfocada en reconocer la importancia de hacer efectiva la participación en plusvalía por cambios en la clasificación en el uso del suelo generados por el POT de Bucaramanga.

El Municipio de Bucaramanga ha hecho caso omiso de la aplicación del instrumento normativo de la plusvalía a pesar de que este fue reglamentado desde 1989.

La falta de decisión política de las administraciones municipales que no han enfrentado el poder de los urbanizadores privados

El POT debe evaluar, analizar y reformular el sistema de gestión del suelo, en especial el sistema de gestión financiero.

Se puede presumir un daño fiscal al Municipio de Bucaramanga por la no aplicación del instrumento.

Como contribución a la academia, este trabajo de investigación compila, un marco referencial riguroso, conceptual, unos fundamentos teóricos, y normativos a nivel nacional y municipal generado por el POT vigente en Bucaramanga, sobre la participación en plusvalía, que sirven de apoyo a futuras investigaciones en esta temática.

Recomendaciones

Como resultado de la realización del análisis y diagnóstico a través del estudio de casos en Bucaramanga, se recomienda realizar un Plan Piloto en un sector de la Ciudad donde se hayan observado hechos generadores por cambios o modificaciones a la estructura urbana que generen Plusvalía, por lo contenido en el Plano de Áreas de Actividad del Acuerdo Municipal N° 011 de 2014 “Plan de Ordenamiento Territorial Municipal 2014 - 2027”.

Pese a que la participación en la plusvalía, es un instrumento financiero ligado al desarrollo urbanístico y reglamentado por ley nacional, y la normativa local en los Plan de Ordenamiento Territorial- POT, está siendo **sub-valorado**, en particular por el municipio de Bucaramanga, razón por la que se recomienda, ahondar en el tema en futuras investigaciones, por cuanto es una herramienta que posibilita parte del auto- sostenimiento del municipio para el financiamiento de obras públicas de desarrollo urbanístico.

Identificar hechos generadores en un sector de la ciudad que se reconozcan como “de hecho” (ilegales) para obligar su reconocimiento y en el proceso aplicar el instrumento de gestión, previa reglamentación.

Dar a conocer a los entes de control las ventajas de este instrumento financiero y exigir su aplicación al municipio.

Concertación de los instrumentos de financiación con gestión del suelo.

Bibliografía

Alfred Front Barrot.

Beltrán, Diana Margarita. 2002. El Espacio Público como parte del medio ambiente urbano.

Capítulo. Problemática Jurídico – Ambiental de los Centros Urbanos. Universidad Externado de Colombia.

Botero Uribe, Darío. 2001. Vida Ética y Democracia. Universidad Nacional de Colombia.

Concejo Municipal de Bucaramanga. Acuerdo 012 de 2012

Constitución Política de Colombia de 1.991

Córdoba, Jorge Iván. 2012. Planes de Ordenamiento Territorial, Propiedad y medio Ambiente.

Universidad Externado de Colombia.

Delgado, María Teresa. & Méndez, Elías.1996. Planificación Territorial. Universidad de Los Andes.

Front Barrot, Alfred. 2008. Las 12 Leyes de la Negociación. Editorial Ceneca.

Hernández Becerra, Augusto. 2008. Ordenamiento y Desarrollo Territorial en Colombia..

Universidad Externado de Colombia.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 2012. Gestión del Suelo.

Jaramillo, Samuel; Moncayo C, Víctor; Alfonso R, Óscar A. 2011. Plusvalías Urbanas.

Fundamentos económicos y jurídicos. Colombia. Bogotá.Publicaciones@uexternado.edu.co

Jiménez zapata, Elvia María. Murcia, Javier Armando, Gómez Cano, Carlos Alberto. 2016.

Participación en la plusvalía: instrumento financiero ligado al desarrollo urbanístico. Neiva.

Universidad Católica de Colombia. Revista de economía & administración, vol. 13 no. 2.

Julio – diciembre.


- Navas Acevedo Rafael Enrique; Rodríguez Hernández Hernán. La Participación en Plusvalía en la Ciudad de Bucaramanga y su impacto en la industria de la Construcción. Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo Fecha de Recepción: 23/05/15 – Fecha de Aceptación: 28/10/15 VISION – Revista de Investigaciones UNICIENCIA Vol. 2 No. 1 Enero – Junio de 2016 ISSN: 2539-3855 (Impreso) ISSN: 2539-343X (Web-Online) 120.
- Páramo, Pablo. PhD(compilador). La Investigación en Ciencias Sociales: estrategias de investigación. Segunda edición 2013. Re-impreso, 2016. Bogotá, Colombia. Impresión: Digiprint editores e. u.
- Pinilla Acevedo, Felipe; González Garavito, Juan Manuel; Caycedo Tribín, Camilo; Caicedo Rozo, Ángel María, Garzón Gómez, David. Participación en la plusvalía. Instrumento de financiación del desarrollo urbano. 2017. Colombia Legis Editores S.A. PGP. Abogados.
- Plan de Ordenamiento Territorial - POT 2000. Alcaldía del municipio de Bucaramanga. Acuerdo 0034 de 2000.
- Plan de Ordenamiento Territorial - POT de segunda generación 2014-2027. Alcaldía del municipio de Bucaramanga. Acuerdo N° 011 de 21 de mayo de 2014.
- Ramírez Pardo Edwin. 2013. El cálculo del efecto plusvalía y su relación como instrumento de gestión con las actividades económicas adscritas al régimen de usos del suelo en el desarrollo.
- <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/14010/RamirezPardoEdwin2013.pdf?sequence=1>
- Rinaudo R, Ulises M. Gestión del desarrollo Territorial. 2004 Aspectos teóricos y metodológicos para la realización de planes de desarrollo regionales y locales. Editores Universidad Piloto de Colombia. Grupo de investigación, maestría en gestión urbana.

Sampieri. H, Roberto, Fernández. C, Carlos y Baptista. L, Pilar. (2014). Metodología de la investigación. 6° Edición. McGraw Hill. Derechos reservados hasta 2014. Impreso en Colombia.

Téllez Luna, Migel. 1993. Finanzas de la Construcción. Bhandar Editores.

Apéndices

Apéndice A Acuerdo 006 de 21 de marzo de 2012 “Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en el municipio de Bucaramanga”.



CONCEJO DE BUCARAMANGA
 Acuerdo No. (006) de 21 MAR 2012

"POR EL CUAL SE ESTABLECEN LAS NORMAS PARA LA APLICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA"

EL CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por los artículos 82, 287 Y 313 de la Constitución Política, La ley 388 de 1997 artículo 73 y siguientes y en desarrollo de lo dispuesto por los Decretos Nacionales 1788 de 2004 y 4065 de 2008, y

CONSIDERANDO:

1. Que el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la constitución y la ley, y en su numeral 3, ordena a las entidades territoriales administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
2. Que el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia indica que corresponde al Concejo es su numeral 4, votar de conformidad con la Constitución y la Ley los tributos y los gastos locales.
3. Que el Artículo 82 de la Constitución Política establece que las Entidades Territoriales 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.
4. Que el Artículo 73 de la Ley 388 de 1997 determina que 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.
5. Que la actual administración municipal abordó el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y como consecuencia del mismo se ha detectado que pueden existir algunas zonas que son objeto de la participación en plusvalía por presentarse algunos de los hechos generadores de dicho tributo previstos en la Ley 388 de 1997.
6. Que con el fin de que el Municipio de Bucaramanga participe en la plusvalía que sea producto de las acciones urbanísticas que se aprueben en el Plan de Ordenamiento Territorial, o en sus revisiones o en sus reglamentaciones e instrumentos que lo desarrollen y complementen, es necesario que se incorpore el tributo al régimen municipal estableciendo las normas que posibiliten su aplicación.



CONCEJO DE BUCARAMANGA

Acuerdo No. (006) de 20^o 21 MAR 2012

7. Que el Acuerdo Municipal 006 de junio 11 de 2008 por el cual se aprobó y adoptó el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas 2008-2011, "BUCARAMANGA EMPRESA DE TODOS" en su Parte II INVERSIONES Y FINANCIACIÓN Título I Numeral 4 ESTRATEGIA FINANCIERA en su artículo 2. CONTENIDO DEL PLAN DE INVERSION, incluyó como un esfuerzo compartido entre la administración y con aportes del sector privado los recursos por plusvalía como un instrumento permanente de fuente de recursos.

8. Que el artículo 4 INSTRUMENTOS DEL PLAN, del plan de desarrollo económico, social y obras públicas 2008-2011, "Bucaramanga Empresa de Todos" incluyó evaluar la posibilidad de adoptar el mecanismo de participación en plusvalía en los términos de la ley 388 de 1997, como uno de los mecanismos de financiación de obras de infraestructura, particularmente las relacionadas con proyectos.

ACUERDA:

Artículo Primero. Objeto. Establecer 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, sus modificaciones y sus decretos reglamentarios.

Artículo Segundo. Personas Obligadas al Pago de la Participación en Plusvalías. 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 fiduciaros 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.

Parágrafo. Cuando la participación en plusvalía se cause en bienes inmuebles que formen parte de patrimonios autónomos constituidos en virtud de fiducia, la obligación estará a cargo del fideicomitente o titular de los derechos fiduciaros.

Artículo Tercero. Entidad que Tendrá Derecho a Participar en las Plusvalías Derivadas de su Acción Urbanística. Exclusivamente el Municipio de Bucaramanga tiene derecho a participar en las plusvalías derivadas de su acción urbanística.

Artículo Cuarto. Hechos Generadores. Constituyen hechos generadores de la participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Municipio de Bucaramanga, los siguientes:

2/



CONCEJO DE BUCARAMANGA

Acuerdo No. (006) de 20 21 MAR 2012

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.
4. La ejecución de manera directa o indirecta, por parte del municipio, de obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo modifiquen, subroguen, desarrollen o reglamenten que generen mayor valor en los predios, siempre y cuando no se utilice o no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización.

Artículo Quinto. Exigibilidad y Cobro de la Participación. La participación en la plusvalía sólo le será exigible al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía, en el momento en que se presente cualquiera de las siguientes situaciones:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la ley 388 de 1997.
2. Cambio efectivo de uso de inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
3. Actos que implique transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74.
4. Adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo en los términos que se establecen en el artículo 88 y siguientes de la ley 388 de 1997 modificada por el artículo 181 del decreto ley 019 del 2012.

Parágrafo 1. En el evento previsto en el numeral 1, el monto de la participación en plusvalía para el respectivo inmueble podrá recalcularse, aplicando el efecto plusvalía liquidado por metro cuadrado al número total de metros cuadrados adicionales objeto de la licencia correspondiente.

Parágrafo 2. Para la expedición de la licencias de construcción, así como para el otorgamiento de los actos de transferencias del dominio, en

✓


CONCEJO DE BUCARAMANGA

 Acuerdo No. 006 de 20 21 MAR 2012

relación con inmuebles respecto de los cuales se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria el efecto de plusvalía, será necesario acreditar su pago.

Parágrafo 3. Si por cualquier causa no se efectúa el pago de la participación en las situaciones previstas en este artículo, el cobro de la misma se hará exigible cuando ocurra cualquiera de las restantes situaciones previstas en la ley. En todo caso, si la causa es la no liquidación e inscripción de la plusvalía, el alcalde deberá adelantar el procedimiento previsto en el artículo 81 de la ley 388 de 1997. Responderán solidariamente el poseedor y el propietario, cuando fuere el caso.

Artículo Sexto. Determinación del Efecto Plusvalía. El efecto plusvalía se calculará en la forma prevista en los artículos 75 a 78 de la Ley 388 de 1997, en el Decreto nacional 1788 de 2004 y en las normas que los reglamenten o modifiquen.

Parágrafo. En los casos en que por efecto de la unión física o jurídica de dos o más predios, se configure un hecho generador, el predio resultante o el conjunto de predios serán objeto de la participación en plusvalía.

Artículo Séptimo. Liquidación de la Participación en Plusvalía. 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.

Parágrafo 1. En lo no previsto en este Acuerdo, los procedimientos para la estimación y revisión del efecto de plusvalía y para cobro se ajustarán a lo previsto en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

Parágrafo 2. Se autoriza al Alcalde Municipal para definir los elementos de cálculo, las competencias, lineamientos y procedimientos para la operatividad del tributo y su reglamentación, así como para la reglamentación y emisión de los certificados representativos de derechos de construcción y desarrollo y de los títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo establecido en la Ley 388 de 1997.

✓

**CONCEJO DE BUCARAMANGA**Acuerdo No. (006) de 20 21 **MAR** 2012

Parágrafo 3. La Secretaría de Hacienda Municipal será responsable de practicar la liquidación oficial del tributo, así como de su recaudo, fiscalización, discusión y devoluciones de la participación en la plusvalía. Será competente para ejercer el cobro coactivo del tributo aquí establecido el Tesorero General del Municipio.

Artículo Octavo. Tarifa de la Participación. El porcentaje de la participación en plusvalía a liquidar será:

1. Entre la entrada en vigencia del presente Acuerdo y el 31 de diciembre de 2013: 40%
2. Del primero de enero de 2014 en adelante: 50%

Artículo Noveno. Formas de Pago de la Participación en Plusvalías. La participación en la plusvalía podrá pagarse mediante cualquiera de las siguientes formas:

1. En dinero efectivo.
2. Transfiriendo a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas una porción del predio objeto de la misma el valor equivalente a su monto, de esta forma solo será procedente si el propietario o poseedor llega a un acuerdo con la administración sobre la parte del predio que será objeto de la transferencia para lo cual la administración tendrá en cuenta el avalúo que hará practicar por expertos contratados para tal efecto; las áreas transferidas se destinarán a fines urbanístico directamente o mediante la realización de programas o proyectos en asociación con el mismo propietario o con otros.
3. 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.
4. 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.

Artículo Decimo. Destinación de los Recursos Provenientes de la Participación. El producto de la participación en la plusvalía a favor del municipio se destinará a los siguientes fines:

✓



CONCEJO DE BUCARAMANGA

Acuerdo No. (000) de 20 21 MAR 2012

1. Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.
2. Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.
3. Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.
4. Financiamiento de infraestructura vial, y de sistemas de transporte masivo de interés general.
5. Actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.
6. Pago de precios o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.
7. Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de la ciudad declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.

Parágrafo: El plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen, definirán las prioridades de inversión de los recursos recaudados provenientes de la participación en las plusvalías.

Artículo Decimo Primero Mecanismos de Pago. 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.

Artículo Decimo Segundo. Adopción del Tributo. Se autoriza al Alcalde Municipal para que haga las apropiaciones pertinentes necesarias para sufragar los costos de avalúos y estudios complementarios y publicaciones para la aplicación de la contribución de plusvalía que trata el presente acuerdo.

Artículo Decimo Tercero. Vigencia y Derogatorias. El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir de su publicación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

✓



CONCEJO DE BUCARAMANGA

Acuerdo No. (**006**) de 20 **21** **MAR** 2012

Se expide en la ciudad de Bucaramanga a los Quince (15) día del mes de Marzo del año Dos Mil Doce (2012).

El Presidente,

URIEL ORTIZ RUIZ
Honorable Concejal de Bucaramanga

La Secretaria General,

NUBIA SUAREZ RANGEL

El Autor,

LUIS FRANCISCO BOHÓRQUEZ PEDRAZA.
Alcalde de Bucaramanga

El Ponente,

EDGAR SUAREZ GUTIERREZ
Honorable Concejal de Bucaramanga

Los suscritos Presidente y Secretaria General del Honorable Concejo Municipal

CERTIFICAN:

Que el presente Acuerdo No. **006** Del 2012, fue discutido y aprobado en dos (02) sesiones verificadas en distintos días de conformidad con la Ley 136 de 1994.

El Presidente,

URIEL ORTIZ RUIZ

La Secretaria General,

NUBIA SUAREZ RANGEL

ACUERDO No. 006 DE 2012

PROYECTO DE ACUERDO No. 012 DEL 02 DE MARZO DE 2012 "POR EL CUAL SE ESTABLECEN LAS NORMAS PARA LA APLICACIÓN EN PLUSVALIAS EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA".

Recibido en la Secretaria Administrativa del Municipio de Bucaramanga, a veinte (20) días del mes de marzo de 2012.



JORSE ENRIQUE RUEDA FORERO
Secretario Administrativo

REPUBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO DE SANTANDER, MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

A los veinte (20) días del mes de marzo de 2012.

PUBLIQUESE Y COMUNIQUESE



LUIS FRANCISCO BOHORQUEZ
Alcalde de Bucaramanga

ALCALDIA DE BUCARAMANGA

CERTIFICA:

Que el Anterior Acuerdo No. 006 de 2012, expedido por el Honorable Concejo Municipal de Bucaramanga fue sancionado en el día de hoy, a los veinte (20) días del mes de marzo de 2012.



LUIS FRANCISCO BOHORQUEZ
Alcalde de Bucaramanga