La participación en la plusvalía y su potencial como reductor del déficit de vivienda en la ciudad de Villavicencio

DIEGO ANDRES HERNANDEZ SABOGAL
Ingeniero Civil
UNIMETA / 39

Trabajo de grado presentado para optar al título de Magíster en Gestión Urbana

Línea de investigación
Gobierno, Gestión Local y ciudadanía (Gobernanza y Gestión)

Directora
Magister Melba Rubiano Bríñez

Co-directora: Luz Dary Pedraza Hernández

UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y ARTES
MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA

Trabajo de grado

Bogotá, 26 de noviembre de 2021

Como citar este trabajo:

Hernández Sabogal, D.A. (2021). La participación en la plusvalía y su potencial como reductor del déficit de vivienda en la ciudad de Villavicencio (Tesis de maestría en Gestión Urbana) Universidad Piloto de Colombia, Bogotá.

Página de aceptación[1]

[1] Contiene las firmas del jurado que aprueba, la ciudad y la fecha completa de sustentación (día, mes, año).

Agradecimientos

En primer lugar, agradecer a Dios por permitirme alcanzar este logro profesional, a mis padres por su apoyo incondicional, a mi esposa por todo su amor y a mi hija María Paz por ser la alegría y el motor que mueve mi vida.

Resumen

Se realiza un análisis descriptivo del instrumento de participación en plusvalías, en el contexto de la normatividad en Colombia y en específico en la ciudad de Villavicencio, el cual se alimenta por referencia de experiencias exitosas en el cobro en Latinoamérica. Esto se contrasta con los resultados obtenidos mediante la aplicación de la metodología cualitativa desarrollada sobre entrevistas a expertos en el tema en la ciudad de Villavicencio y con el resultado del análisis de la correlación entre el comportamiento de la plusvalía durante el periodo 2008-2020 y la dinámica de licencias de construcción en metros cuadrados en el mismo periodo, este análisis permite evidenciar que en Villavicencio hace falta reglamentar el destino de los recursos recaudados por plusvalía, mejorar la participación ciudadana en estos procesos y realizar actualización catastral para que el instrumento se consolide como una fuente de recursos importante que pueda apalancar proyectos de vivienda de interés social que contribuyan en la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda que según el DANE, en 2018 fue de 3,65% y 20.03% respectivamente.

Palabras clave:

Recaudo, participación en plusvalía, déficit habitacional, Urbano, Proyecto, Terreno, Inversión.

Abstract

A descriptive analysis of the capital land value capture instrument is made, in the context of the regulations in Colombia and specifically in the city of Villavicencio, which is fed by reference to successful experiences in the collection of capital gains in Latin America. This is contrasted with the results obtained through the application of the qualitative methodology developed on interviews to experts on the subject in the city of Villavicencio and with the result of the analysis of the correlation between the behavior of the land value capture during the period 2008-2020 and the dynamics of construction licenses in square meters in the same period, this analysis allows evidencing that in Villavicencio it is necessary to regulate the destination of the resources collected by land value capture, improve citizen participation in these processes and carry out cadastral updating so that the instrument is consolidated as an important source of resources that can leverage social interest housing projects that contribute in the decrease of the quantitative and qualitative housing deficit that according to the DANE, in 2018 was 3.65% and 20. 03% respectively.

Keywords:

Collection, land value capture, housing deficit, Urban, Project, Land, Investment.

Contenido

Capítulo 1 Introducción 1

Tema 1

Justificación y antecedentes 1

Articulación con la línea de investigación 3

Problema 6

Planteamiento del problema - Contexto del problema 6

Delimitación del problema 9

Formulación del problema - Pregunta de investigación 9

Objeto de estudio / Unidad de análisis 9

Hipótesis 10

Objetivos 10

Objetivo general 10

Objetivos específicos 10

Capítulo 2 Marcos de referencia 11

Estado del Arte 11

Marco Teórico 17

Participación en plusvalía 17

Recuperación de plusvalías 18

La participación en la plusvalía como instrumento de gestión del suelo 19

Marco Conceptual 20

Concepto de plusvalía urbana 20

Instrumentos del componente urbano 22

Instrumentos de planeación 22

Instrumentos de gestión 23

Instrumentos de financiación 26

Marco Normativo 29

Constitucional 29

Nacional 30

Municipal 34

Capítulo 3 Metodología 38

Objeto de estudio 38

Diseño de la investigación / Enfoque y alcances de investigación 38

Universo / Población / Muestra 41
Dimensiones / Categorías / Variables / Indicadores 42
Técnicas de recolección de información / Instrumentos 43
Diseño metodológico por objetivos 44
Síntesis de la información / Análisis 46

Capítulo 4 Resultados 48
Componente cualitativo 48
Componente cuantitativo 59

Capítulo 5 Discusión 65

Capítulo 6 Propuesta de Gestión urbana 73
Priorización de recursos 73
Efectividad en la implementación 75
Actualización catastral 76
Inversión de recursos de plusvalía en proyecto Zubirí 76
Gestión 77

Capítulo 7 Conclusiones 78

Referencias 83

Anexo 86
Entrevistas a funcionarios públicos 87
Entrevistas a representantes académicos 90
Entrevistas a propietarios de predios 92
Entrevista a constructores o urbanizadores 95
Entrevista a avaluadores 99

Lista de tablas

Tabla 1 Composición de la muestra componente cualitativo…….40

Tabla 2 Dimensiones / Categorías / Variables / Indicadores …….40

Tabla 3 Diseño metodológico por objetivos……42

Tabla 4. Ventajas en la implementación del instrumento…….……..49

Tabla 5. Aceptación o percepción del Instrumento……50

Tabla 6. Problemas en la Implementación del Instrumento……51

Tabla 7. Socialización y Participación Ciudadana……..……53

Tabla 8. Destinación de recursos……54

Tabla 9. Manejo de la política habitacional…….……..…….55

Tabla 10. Cálculo del coeficiente de correlación……62

Lista de figuras

Figura 1. Líneas de Investigación y Articulación Entre Estas 4

Figura 2. Instrumentos de planeación 22

Figura 3. Instrumentos de gestión 23

Figura 4. Instrumentos de financiación 26

Figura 5. Marco Normativo 29

Figura 6. Hechos Generadores de Plusvalía en Villavicencio 58

Figura 7. Recaudo Plusvalía Vs. Área licenciada para Construcción En Villavicencio 60

Figura 8. Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda 2018 64

Figura 9. Propuesta de gestión urbana 73

Figura 10. Estado del catastro en Villavicencio 81

Lista de Siglas

APA	American Psychological Association
DADEP	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público
MGU	Maestría en Gestión Urbana
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
VIS	Vivienda de Interés Social
VIP	Vivienda de Interés Prioritario

Capítulo 1

Introducción

Tema

Mediante el análisis de la dinámica de recaudo de participación en plusvalía en el municipio de Villavicencio desde 2008 hasta 2020, evaluar la capacidad de este instrumento de gestión y financiación como potencial reductor del déficit de vivienda a partir de su implementación en el marco del Acuerdo 287 de diciembre 29 de 2015, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio, teniendo en cuenta dificultades y fortalezas percibidas por actores que participan en el mercado del suelo y los programas y proyectos definidos dentro del Plan de Desarrollo Municipal "Villavicencio Cambia Contigo 2020-2023". El tema de investigación que se aborda en este documento se encuentra dentro de la línea de investigación "Gobierno, gestión local y ciudadanía".

Justificación y antecedentes

Dentro del plan de desarrollo municipal "Villavicencio Cambia Contigo 2020-2023" adoptado mediante Acuerdo N. 410 de mayo 28 de 2020, se encuentran los proyectos "El ordenamiento territorial cambia contigo" y "Hábitat para la dignidad", que buscan cumplir con los siguientes objetivos de desarrollo sostenible: (ODS 6) Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. (ODS 8) Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente

para todos. (ODS 11) Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. (ODS 15) Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.

Con la aplicación de “Hábitat para la dignidad” junto con la empresa municipal Piedemonte EICM, se pretende construir un hábitat digno para las personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica como lo son: las madres cabezas de familia, los desplazados por el conflicto armado, personas en estado de reincorporación y minorías étnicas. Dentro de sus metas para el 2023 se encuentran: Adquirir 50 hectáreas para el banco de tierras de la empresa Piedemonte EICM., construir 1000 viviendas en área urbana y 80 en área rural, mejorar 100 viviendas en área urbana y 100 viviendas en área rural y realizar un proyecto de renovación urbana.

Para el cumplimiento de los anteriores objetivos se trazó un plan de inversión plurianual por parte del municipio así: $2.704’307.573 para el 2020, $4.766’512.504 para el 2021, $35.082’173.543 para el 2022 y $15.402’051.507 para el 2023 (Alcaldía de Villavicencio, 2020). Siendo entonces la inversión total por parte del municipio de 57.594 millones aproximadamente; ahora, teniendo en cuenta el número de viviendas que se pretende construir y el rango del costo de una vivienda de interés social se calcula que los recursos de municipio tan solo cubrirían el 44% del proyecto, por lo cual es necesario buscar otras fuentes de financiamiento.

En la normatividad colombiana han surgido diferentes herramientas de recaudo de capital para financiar la creación, desarrollo y/o implementación de proyectos que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; entre estos se encuentra la participación en plusvalía, que fue incluido dentro del Plan de Ordenamiento Territorial, según el Acuerdo 287 del 2015 y que tiene aplicación en uno de los proyectos de vivienda del programa "Hábitat para la dignidad" del Plan de Desarrollo Municipal "Villavicencio Cambia Contigo 2020-2023", como es el proyecto "Zubirí", que se ubica en el barrio La Madrid y pretende construir 500 viviendas en un terreno de cuatro hectáreas.

En este orden de ideas, los recursos recaudados por el municipio por concepto de participación en plusvalía podrían servir como aporte de financiación de este proyecto. A su vez, la (Ley 388, 1997), contiene: El componente legal del recaudo, uso, cálculo, modificación, implementación y manejo del recurso plusvalía, (Ley 388, 1997, art.85) enuncia el destino del uso del recurso con siete fines, de los cuales, el primero corresponde a la implementación en la compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social. De actuar en concordancia se podría afirmar que en los próximos años el municipio contaría con un mayor capital de inversión para aportar en la necesidad de vivienda de los habitantes del municipio que carecen de ella.

Articulación con la línea de investigación

La participación en plusvalía comparte tres aspectos con la línea de investigación "Gobierno, gestión local y ciudadanía": ordenamiento territorial, recursos y desarrollo urbano, como se ilustra en la Figura 1.

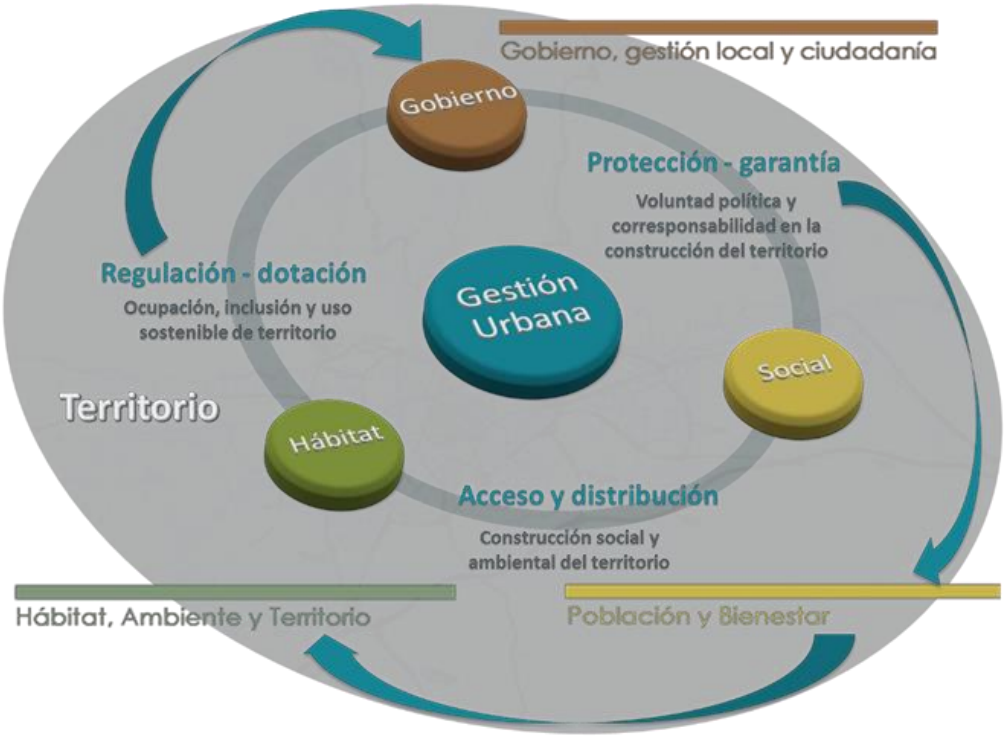

Figura 1. Líneas de Investigación y Articulación Entre Estas

Fuente: Archivo, Dirección MGU. Elaboró César Eligio-Triana, 2015.

En cuanto al ordenamiento territorial, la participación en plusvalía es uno de los instrumentos con los que los administradores locales pueden ejercer su autonomía para promover el ordenamiento, cumpliendo con el objetivo que menciona la (Ley 388, 1991, art.1 inciso 2.), "…en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial…". Con respecto a los recursos, la participación en plusvalía actúa como instrumento de distribución equitativa de cargas y de recuperación de rentas del suelo, ya que antes de su implementación se creía erróneamente que los propietarios de un terreno contaban con derechos incondicionados y era posible que estos captaran importantes plusvalías generadas por acciones del Estado, por ejemplo, el cambio de uso de suelo a uno más rentable. Por último,

en relación con el desarrollo urbano, la participación en plusvalía permite que cargas como infraestructuras públicas (vías, espacio público, por ejemplo) no recaigan solamente sobre el Estado, sino que, con las plusvalías captadas, puedan ser financiadas estas obras y de este modo también se beneficien los propietarios participantes por su misma contribución.

Interés académico

El déficit de vivienda que persiste pese a la orden constitucional de garantizar el derecho a la vivienda digna para los colombianos y el análisis de distintos proyectos de construcción de VIS en distintos países, incentiva a la población estudiantil de Villavicencio para que se inclinen hacia la investigación de nuevas alternativas de financiación en ciudades en crecimiento, como lo es Villavicencio.

Interés profesional

Afianzar el conocimiento de la importancia de la participación en plusvalía como instrumento de gestión de recursos de los entes territoriales y potencial fuente de financiación que puede ser orientada a garantizar el derecho constitucional a la vivienda digna ayudando a promover proyectos de vivienda de interés social como es la construcción del proyecto Zubirí en la ciudad de Villavicencio.

Problema

Planteamiento del problema - Contexto del problema

Luego de 24 años de implementación de la Ley 388 de julio 18 de 1997 o Ley de Ordenamiento Territorial, los municipios no han podido resolver su déficit de vivienda. Se resalta (Ley 388, 1997, art.1 numerales 2 y 3) tanto la autonomía de los municipios por promover el ordenamiento del territorio como la función social de la propiedad y la obligación de garantizar el derecho a la vivienda digna y otros bienes públicos, pero no se ha cumplido debido a que no se han apropiado e implementado de manera eficiente los instrumentos que dispuso la misma ley para financiar en general el desarrollo de las entidades territoriales y en particular atender estas demandas esenciales de la población.

Demandas que, en el mismo sentido, se encuentran como derecho constitucional (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art.51) que establece:

> Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Por tanto, si se quiere ver desde el orden constitucional también se indica que es deber del Estado garantizar que la población tenga acceso a una vivienda digna, sin embargo, según los

datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, (Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2018), registrados en el portal Terridata en general, un 20.03% del total de hogares en Villavicencio tienen déficit cualitativo en su vivienda y un 3.65% de los hogares tiene déficit cuantitativo. Cabe recalcar que, de los hogares ubicados en la cabecera municipal el déficit cuantitativo y cualitativo es de 3.22% y 16.9% respectivamente; mientras que en los centros poblados y rurales dispersos, este déficit es de 10.09% y 23.86% respectivamente. Se encuentra entonces que además de la demanda del número de viviendas, en Villavicencio predomina la carencia habitacional, evaluada en factores como: Tipo de vivienda, material de paredes, cohabitación, hacinamiento no mitigable, material de pisos, cocina, agua para cocinar, alcantarillado, energía y recolección de basuras.

Adicionalmente, según la composición poblacional estratificada para la ciudad de Villavicencio, un 22% de la población pertenece al estrato 1 y un 31% pertenece al estrato 2 actualmente, pero se proyecta que para el 2027 esta población aumentará al 43% y 37% respectivamente, (DANE, 2018) . Por otra parte, según la base de datos de SISBEN se estimó que, del total de población que vive en arriendo en Villavicencio aproximadamente un 80% son estrato 1 o 2. Lo anterior indica que la ciudad se encuentra en un proceso de aumento de la población vulnerable que, además, trae consigo una mayor demanda de vivienda; la cual, al no ser atendida por las administraciones municipales, ha obligado a este grupo poblacional a suplir esta necesidad con soluciones de autoconstrucción, estableciéndose en zonas inhabitables como: zonas de protección ambiental o zonas de riesgo.

Por otro lado, (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art.82), se resalta como deber del Estado:

> velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Según estudios de FINDETER (Alcaldía Municipal de Villavicencio, 2020), se concluye que estas zonas de vivienda informales ocupan en suma una extensión de 86 hectáreas. Es por esto que la Alcaldía de Villavicencio ha establecido dentro de su programa de vivienda, proyectos de vivienda para la población vulnerable. Estos proyectos están a cargo de la empresa municipal Piedemonte Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio, en adelante, Piedemonte EICM, que tiene dentro de sus funciones: intervenir y legalizar barrios del municipio de Villavicencio; construir viviendas nuevas y mejoramientos de interés social urbanos y rurales. Los recursos son obtenidos de subsidios gubernamentales, cajas de compensación y parte del presupuesto del municipio que se destina a proyectos de vivienda.

Por otra parte, en Villavicencio se tiene otra potencial fuente de recursos, la contribución de plusvalía, la cual, se incluyó en el Plan de Ordenamiento Territorial según el Acuerdo 287 de 2015 pero no ha sido aplicado en toda su capacidad, en consecuencia, existe un atraso en el cobro de la plusvalía en el municipio y tampoco se ha definido futura inversión. Por lo cual, en este estudio se considera relevante identificar las dificultades para dicha implementación para que puedan ser superadas y luego proponer que los recaudos de este instrumento se destinen en primer lugar como aporte para apalancar el proyecto de vivienda que llevará a cabo Piedemonte EICM.

Delimitación del problema

Pese al mandato constitucional y las leyes vigentes, en la actualidad en Villavicencio existe un déficit habitacional que no ha logrado ser atendido con las fuentes de recursos que hasta ahora se han utilizado; los municipios están llamados a responder cada vez con mayor autonomía por el desarrollo de sus territorios, los recursos generados por la aplicación del instrumento de recuperación de plusvalía son una fuente de financiación idónea para apalancar proyectos de vivienda de interés social, en los términos que dicta la ley, pero hasta ahora no se ha implementado en toda su capacidad impidiendo el aporte en la disminución de esta necesidad.

Formulación del problema - Pregunta de investigación

¿Por qué no se priorizan los recursos obtenidos con la gestión de cobro de la participación en plusvalía para financiar el desarrollo de proyectos de vivienda que incidan en la reducción del déficit de vivienda en Villavicencio definido en el Acuerdo 287 de 2015?

Objeto de estudio / Unidad de análisis

El objeto de estudio es el análisis de los factores ligados a la implementación de la participación en la plusvalía como instrumento de financiación, sus avances dentro de la normatividad municipal, los factores que han dificultado su implementación, el efecto a futuro, el análisis del déficit habitacional y la revisión del potencial del instrumento como alternativa para reducir el déficit de vivienda en la ciudad de Villavicencio.

Hipótesis

La participación en plusvalía no ha sido reconocida en su justa capacidad como instrumento de financiación del desarrollo territorial, pese a estar incluido dentro del Acuerdo 287 de 2015 y reglamentado en la Ley 388, hay inconvenientes en su implementación y no se ha visto el potencial que tiene para apalancar proyectos que incidan en la reducción del déficit de vivienda en Villavicencio.

Objetivos

Objetivo general

Analizar la incidencia y pertinencia de la participación en plusvalía como instrumento de gestión y financiación de proyectos de vivienda de interés social en Villavicencio.

Objetivos específicos

- Estudiar los hechos generadores de plusvalía incluidos dentro de la normatividad municipal en la ciudad de Villavicencio y el recaudo asociado al instrumento en el periodo 2008-2020.
- Identificar los factores que han dificultado el recaudo de recursos correspondientes a la participación en plusvalía en la ciudad de Villavicencio.
- Determinar acciones concretas que puedan contribuir al aumento en el recaudo de participación en plusvalía y ser invertidos en proyectos que conduzcan a la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en la ciudad de Villavicencio.

Capítulo 2

Marcos de referencia

Estado del Arte

Un instrumento de recuperación parcial de las rentas del suelo generado por acciones urbanísticas del Estado que ha desatado gran polémica desde mucho antes de su inclusión en la Constitución Nacional de Colombia de 1991, es la Recuperación de Plusvalías. Colombia ha sido por tradición una sociedad rentista lo que ha complicado la aplicación de este instrumento pues la mentalidad de apropiación por parte de los dueños de la tierra de las rentas del suelo es difícil de cambiar, esta clase se considera parasitaria dentro de una economía capitalista y urge el llamado a la conciencia no solo de los terratenientes sino de los autoridades locales responsables de su aplicación para que los valores adicionales generados por acciones ajenas a los propietarios del suelo se recuperen por el Estado y sean redistribuidos en la sociedad.

Acosta Restrepo (2010), expone distintos factores que han influido en el proceso de implementación de la contribución por mejoras en Colombia y, contrasta esta información con el proceso de igual contexto en el que sea ha encaminado la participación en plusvalías en el país. Para analizar la participación por plusvalías, se consideraron dos asuntos sobresalientes: la sostenibilidad y la simplificación. En cuanto a la sostenibilidad se establece que, es necesario generar una demanda social y esto se logra cambiando la percepción de la opinión pública, pues,

se ve erróneamente el tributo como un adeudamiento y, esto se corrige brindando impactos visibles que demuestren que los recursos se han invertido eficazmente, acompañados de una institución o un político veedor que mantenga este clima de aceptación. Por otra parte, se analiza la simplificación, denotando que, pese a estar la participación por plusvalías reglamentada por la ley, su evolución es limitada y este debería ser un proceso de mejora continua entre la práctica y la evolución. Para que la implementación de este instrumento de financiación sea exitosa, es necesario contar con una metodología que permita un manejo estratégico y que posea sistemas de monitoreo y seguimiento; para esto sería ideal elaborar canales de interacción que eliminen la incertidumbre de los ciudadanos al hacer su contribución ya sea por su proceso de liquidación o consultas generales.

El anterior análisis permite ver qué medidas pueden complementar la ley que regula la participación por plusvalía para que, de este modo, al implementarse como instrumento de financiación dentro del plan de gobierno municipal, cumpla sus objetivos centrales en la ciudad de Villavicencio y se logre consolidar a través de prácticas estratégicas e instituciones.

Si bien, el instrumento de participación en plusvalías como se tiene definido en Colombia, es casi singular y punto de referencia en el mundo, Smolka (2013), analiza en el informe “Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano” fundamentos básicos de recuperación de plusvalías basado también en otras formas de recuperación de rentas de suelo en distintos casos de estudio de países latinoamericanos, presentados a lo largo del documento. Este informe plantea las principales herramientas fiscales utilizadas para la captación de plusvalía, como son: la

financiación por el incremento de impuestos, el reajuste de terrenos, cargos por derechos de construcción y la contribución por mejoras o gravámenes vinculados a los cambios de regulaciones urbanas.

También muestran cuatro casos en los que se lograron grandes proyectos de renovación urbana, financiados por la recuperación de plusvalías: Se encuentra el caso de Puerto Madero en Buenos Aires, que comprendió la rehabilitación urbana de 160 hectáreas de un viejo puerto localizado cerca del centro, para promover la recuperación económica y la creación de empleo. También se nombra la Operación Urbanística Nuevo Usme (OUNU) en Bogotá, en donde se dispuso de 800 hectáreas para la construcción de 56000 viviendas, junto con sus respectivas áreas públicas, zonas de recreación y de protección. Por otra parte, se menciona el Plan Parcial Pajarito en Medellín, Colombia; que comprende el reajuste de 230 hectáreas con 38 parcelas de terreno que se encontraban ubicadas en zonas que no deberían ser ocupadas, debido a condiciones ambientales o geológicas; con esto, el proyecto buscó proporcionar 238 unidades de vivienda distribuidas en edificios de 8 pisos, ocupando tan solo un 28% del terreno inicial. Otro ejemplo fue la renovación de 900 hectáreas que pertenecían a una antigua zona industrial en São Paulo, Brasil.

Cada uno de los anteriores casos y los demás presentados en el informe, evidencian cómo distintas técnicas de recuperación de plusvalías pueden tener buenos resultados en el desarrollo urbano, sabiendo implementar la técnica que mejor se adecue a las condiciones del proyecto que se desea realizar. Por otro lado, Blanco et al. (2016) realizaron un análisis de pre factibilidad denominado “El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos:

consideraciones metodológicas y casos prácticos” con el fin de estimar la suficiencia de ciertos métodos de recolección de plusvalía para financiar proyectos de desarrollo urbano que incluyen: remodelación de estructuras abandonadas, revivificación de espacios verdes y/o mejoras de infraestructura; lo anterior como parte del Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Como metodología, se tomaron en cuentas las siguientes pautas: determinación del área de influencia, valorización actual de los terrenos y las construcciones dentro de esta área, cálculo del cambio del valor del suelo a partir de la realización del proyecto, selección del método de recolección de plusvalía más eficiente y un análisis de prefactibilidad financiera.

Estos análisis se desarrollaron para dos ciudades pertenecientes al programa mencionado. Una de estas fue la ciudad de Xalapa en México; para la zona delimitada se concluyó que luego de proveer las mejoras de infraestructura, el valor catastral tendría una valorización total del 23% y un 5% de esta valorización se daría en los primeros 5 años; también, se estimó que los costos del proyecto serían de tan solo el 0,13% del valor catastral del área delimitada a la fecha, es decir que con el 0,6% de la valorización proyectada es posible financiar el programa. En cuanto al recaudo de plusvalía, se consideró que para este caso la contribución por mejoras sería el mejor mecanismo. Se ideó una recolección basada en una contribución equitativa en relación con la capacidad de pago de los propietarios, entre el 0,76% y el 2,86% de la valorización esperada; de manera que estas se distribuyeron en cuartiles dependiendo del valor de los predios, así las propiedades con un mayor valor deberían dar una mayor contribución. Por otra parte, se brindaría la posibilidad de realizar un pago anual durante 5 años por mejoras o un único pago.

En conclusión, para las zonas pertenecientes al programa los resultados prometen ser favorables, aportando un beneficio equitativo para los ciudadanos con la realización de obras públicas que prometen una fructuosa retribución de esta participación.

En la Universidad Estatal del Sur de Manabí, en Ecuador, Rivadeneira C. (2018) realizó el proyecto de investigación "El ordenamiento catastral urbano en la plusvalía y su incidencia en los ingresos del municipio del Cantón Jipijapa, periodo 2016 - 2017" con el objetivo de describir la incidencia del pago de impuestos prediales y de uso del suelo en los ingresos del municipio de Jipijapa; esto, identificando el valor aproximado que se recaudaría entre los años 2016 y 2017, estableciendo los motivos por los cuales el municipio presenta una baja participación en la contribución de los impuestos de uso del suelo por parte de los ciudadanos y mostrando los beneficios que otorgaría llevar un correcto ordenamiento catastral, ya que este último permitiría llevar un control con respecto a quienes deben contribuir y cuál debe ser el monto de su contribución . Al ser una investigación descriptiva, se utilizaron en la metodología técnicas de recopilación de datos como la entrevista y la encuesta.

Como resultado de los datos recolectados, se encontró que por concepto de impuestos prediales fueron recaudados USD $205.795 para el 2016 y USD $185.122 para el 2017, teniendo en cuenta que solo un 76% de los propietarios cumple con sus obligaciones tributarias y de estos solo el 45% realiza el pago a tiempo. Las obras públicas ejecutadas para estos años tuvieron costos de USD $26.019.181 y USD $1,772,198 para los años 2016 y 2017 respectivamente, lo que implica que las obras fueron financiadas en su mayoría por las asignaciones del estado. Dentro de los principales motivos de la falta de pago se encuentran: por un lado, el

desconocimiento por parte de la comunidad del concepto de plusvalía y los beneficios que representaría una contribución colectiva de plusvalía y, por otra parte, se debe a la deficiente administración de datos catastrales pues no existe un registro actualizado de los terrenos existentes y su correspondiente avalúo.

En suma, existen varios vacíos en el ordenamiento catastral del municipio de Jipijapa que impiden que se ejecuten obras de infraestructura para la comunidad. De este modo, cabe recalcar la importancia de informar a la comunidad, pues en gran parte esta desconoce la razón de ser de los impuestos prediales y de uso del suelo, tampoco comprenden el aumento de estos debido a la plusvalía y le atribuyen esto a una supuesta morosidad de los funcionarios del Estado. De manera que, si existiera una ley de transparencia y divulgación de la información, aumentaría la participación ciudadana y se fomentaría el desarrollo urbano.

Según la revisión de literatura presentada anteriormente, se evidencian algunos factores que, según la experiencia de la implementación de este instrumento de financiación en otras ciudades y proyectos, son importantes para asegurar el éxito de este proceso. En primer lugar, se reconoce la importancia de la percepción de la opinión pública, ya que por lo general una ciudad que nunca ha implementado este tipo de mecanismos de financiación tiene ideas erróneas del concepto de plusvalía y los beneficios que se obtienen por esta contribución; por lo tanto, sería de gran utilidad elaborar en Villavicencio canales de interacción que eliminen la incertidumbre de los ciudadanos y el den sostenibilidad a la implementación. Como segundo factor, se debe realizar la elección del mecanismo de recuperación de plusvalía, que mejor se adapte a las condiciones de los ciudadanos, ya que su contribución debe ser acorde a los beneficios que va a

recibir y se deben brindar facilidades o alternativas de pago para garantizar su participación. Si esto se logra, es posible como lo citó el ejemplo de la ciudad de Xalapa, financiar un proyecto en su totalidad, sin necesidad de recurrir a los recursos adicionales del municipio. Por último, es importante resaltar que los beneficios obtenidos no solo se muestran en la valorización del suelo, un proyecto bien pensado puede promover la recuperación económica y la creación de empleo, de manera que, en Villavicencio un buen incentivo para promover la participación sería brindar proyectos que recuperen áreas de protección ambiental, oferten empleo, promuevan el comercio en áreas que tienen el potencial para ello y de esa misma manera motiven a personas en situación de precariedad a emprender proyectos que contribuyan a la recuperación económica en la coyuntura actual.

Marco Teórico

Participación en plusvalía

Jaramillo (2001) define que, la participación en plusvalías se orienta a captar por parte del Estado al menos una parte de los incrementos de los precios de los inmuebles que se vean beneficiados por una decisión estatal en el ámbito territorial. Como se ha dicho, la idea subyacente es que los incrementos en estos precios son el resultado del esfuerzo colectivo, y es equitativo que el Estado capte para la comunidad al menos una porción de estos valores, que de otra forma beneficiarían a agentes privados sin ninguna contraprestación ni mérito por parte de éstos últimos. (p.71)

De igual manera, Maldonado (2013) afirmó que, la participación en plusvalía es un instrumento para el desarrollo territorial y que hace equidad en que un esfuerzo de la Administración Municipal, es decir, un esfuerzo colectivo, lo recibe igualmente el desarrollo territorial, y no se lo queda simplemente un propietario de tierra que puede especular con él. Con lo anterior, se puede decir que el objetivo de la participación en plusvalía es retroalimentar el beneficio que se obtiene por las actuaciones municipales, de manera que se obtengan recursos adicionales para el financiamiento de nuevos proyectos.

Recuperación de plusvalías

La recuperación de plusvalías se justifica por su acción frente a la inequidad que se presenta por la constante captación de plusvalía por parte de los propietarios del suelo. Como ya se ha mencionado, los propietarios de un terreno o un inmueble, reciben constantemente un aumento en su patrimonio como producto del esfuerzo en conjunto de la sociedad, sin necesidad de llevar a cabo una inversión o trabajo. Por lo tanto, si se habla de una repartición equitativa de cargas y beneficios, es equitativo que las administraciones locales, en representación de la ciudadanía recuperen parte de esta elevación de precios y la redistribuya al servicio de la comunidad, tal y como lo indica la Ley 388 de 1997 en su Artículo 85.

Otro concepto que justifica la recuperación de plusvalías es el enriquecimiento sin justa causa de los propietarios, ya que cada decisión, normativa o proyecto por parte del Estado requiere de una inversión de recursos, tiempo y trabajo por parte de empresas tanto públicas como privadas. Esta inversión es totalmente aprovechada por los propietarios y si no existe algún tipo de contraprestación se estaría presentando un enriquecimiento sin justa causa, lo cual podría

considerarse como un agravio al Estado, además de ampliar la brecha de desigualdad tan marcada en la actualidad en el territorio colombiano.

En conclusión, al propietario se le otorgan tanto derechos como obligaciones sobre sus terrenos o inmuebles, pues no es solo obligación del Estado sufragar los costos de las obras públicas sabiendo que se está generando un beneficio particular adicional.

La participación en la plusvalía como instrumento de gestión del suelo

A pesar de presentar características de tributo, la participación en plusvalías no es solo una fuente de ingresos fiscales, tiene otras cualidades, como por ejemplo la reducción en el desembolso del presupuesto público que se debe realizar para costear distintas obras de infraestructura urbana. Cumple la función de alternativa de inversión, apoyando al gasto público, para el cual las fuentes de financiación son limitadas. Su función como regularizador de los precios de la tierra representa un gran beneficio para el Estado ya que la obtención de terrenos representa un gran porcentaje del presupuesto de las obras de desarrollo urbano, llegando a significar hasta más del 50% de este. Es así como la distribución equitativa de cargas y beneficios trasciende en múltiples aspectos permitiéndole al Estado un gran ahorro no solo como apoyo a la inversión, sino como mecanismo de disminución de los precios del suelo.

Por otra parte, influye en el mercado del suelo ya que, el valor del suelo incluye el valor de las plusvalías que posiblemente se puedan obtener a futuro ya sea por sus derechos de construcción o por el conocimiento de futuros proyectos de infraestructura urbana que se realizarán. De este modo, sin una intervención del Estado, en el mercado del suelo los

propietarios pueden exceder el valor de su terreno en función de la capacidad económica de las personas, mientras que si se da esta intervención de la participación en plusvalías no es posible elevar el valor del suelo ya que este sería su precio máximo. A su vez, si se sabe de antemano que el propietario tendrá que devolver al Estado parte de la plusvalía, se disminuirá la especulación de ciertos agentes dentro del mercado de la tierra ya que no existen las mismas posibilidades de obtener comisiones, también se verán reducidas prácticas como el engorde o la retención de terrenos, pues es sabido además que existen normativas que prohíben este tipo de prácticas en zonas urbanas.

Marco Conceptual

Con el fin de concretar el estudio del tema del recaudo de plusvalía para financiar proyectos de desarrollo urbano como es la vivienda de interés social, se debe tener claridad conceptual en los términos relacionados, debido a esto, a continuación, se indican los principales conceptos sobre los cuales se orienta la investigación.

Concepto de plusvalía urbana

El concepto de plusvalía tiene sus orígenes en la teoría marxista sobre el valor del trabajo. En esta teoría se sustenta que el capitalista paga al trabajador el costo de una producción y además paga otros costos adicionales (transporte, alquiler, etc.), este vende el producto en el mercado a cierto precio y recibe una parte como ganancia, a la que se le denomina plusvalía.

Acuña, (2012) Se considera entonces como un pago adicional para el capitalista de un factor de producción correspondiente a la energía o el trabajo invertido.

En cuanto al campo económico, la plusvalía se refiere al aumento del valor obtenido tras una operación económica. Por otra parte, la plusvalía también se define como el incremento en el valor de un bien que se genera por razones ajenas a la actividad productiva de su propietario e independientemente de cualquier mejora que se le haya realizado. (Maldonado Copello, 2002, p.2).

A partir de este concepto surge el instrumento de financiación de participación en plusvalía, el cual se basa en el aumento de valor del suelo como producto de alteraciones ajenas al propietario como puede ser una normativa que permita la valorización del terreno o una intervención en las obras de desarrollo urbano de la zona a la cual pertenece el predio. De manera que al ser las empresas públicas las autoras de dicha plusvalía se crea un sistema de repartición equitativa de beneficios, en donde el propietario devuelve parte de la plusvalía generada al estado para que a su vez esta sea utilizada en beneficio de la ciudadanía.

La plusvalía urbana es un concepto relativamente reciente, Borrero (2018), presenta la evolución de este concepto que inició con los economistas clásicos como Smith, Ricardo y Marx quienes consideraban solo la renta rural, que era la tierra productiva ya que la ciudad solo se consideraba lugar de asentamiento. A partir de la segunda mitad del siglo XX autores como Henry George y Von Thunen y más recientemente Paul Krugman, consideran las rentas del suelo urbano en función de la localización y el valor del suelo como residuo de lo que sobre ella se

puede desarrollar, los diferentes usos como vivienda, comercio, servicios, industria que permita la normatividad y de acuerdo con la demanda de los mismos, no es lo mismo estar ubicado en el centro de la ciudad que hacia la periferia.

Instrumentos del componente urbano

La Ley 388 de 1997 define tres tipos de instrumentos: de planeación, de gestión y de financiación. Siendo un instrumento de financiación (participación en plusvalía), el de especial interés dentro de la presente investigación. Los instrumentos se definen a continuación:

Instrumentos de planeación

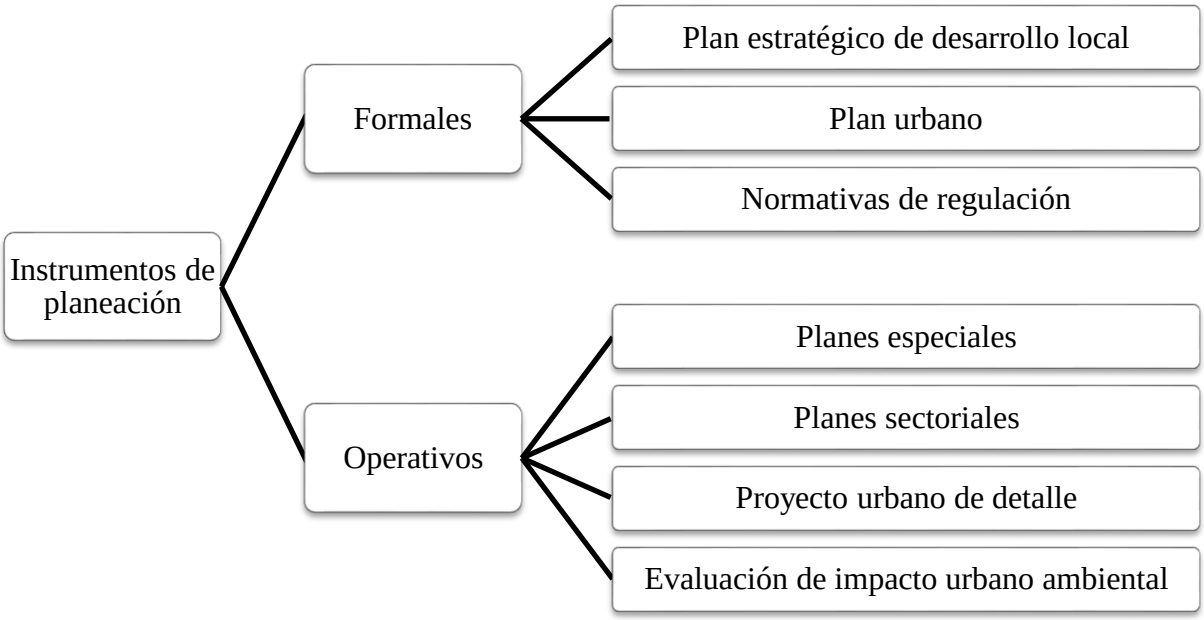

Figura 2. Instrumentos de planeación

Fuente: Elaboración propia. Basado en Reese, 2003.

En la Figura 2, se muestran los instrumentos de planeación formales y operativos. Una de las funciones de estos planes es ayudar a constituir el Plan de Ordenamiento Territorial; considerando esto, se puede sugerir que, por medio de uno de estos instrumentos, se complemente la inclusión de la participación de plusvalía en el POT, estudiando las condiciones de la ciudad para de este modo aplicar las técnicas de valoración, avalúos, métodos de pago, incentivos que más mitiguen la incertidumbre de la ciudadanía con la aplicación de este instrumento. También se puede considerar: la anticipada identificación de áreas de cambio de utilización de suelo; la valorización por zonas más amplias, no por lotes individuales.

Instrumentos de gestión

Instrumentos de gestión	Convenios urbanísticos
	Consorcios de urbanización social
	Corporaciones y/o empresas públicas
	Sociedades de economía mixta
	Banco de tierras municipal
	Expropiación
	Premios de incentivo
	Creación de zonas especiales de interés social

Figura 3. Instrumentos de gestión

Fuente: Elaboración propia. Basado en Reese, 2003.

En la Figura 3, se muestran distintos instrumentos de gestión; de estos instrumentos, se han implementado algunos en la ciudad de Villavicencio:

Corporaciones y/o empresas públicas

Son empresas que llevan a cabo acciones relacionadas con la administración pública; estas empresas pueden actuar por sí solas o por medio de asociaciones con empresas similares. Dentro de sus acciones están: manejo de presupuestos, adjudicación de contratos, enajenación de bienes mediante concursos públicos, y demás procesos que aporten a la gestión urbanística. (Reese, 2003).

En Villavicencio se cuenta con Piedemonte EICM, que se encarga de coordinar proyectos de desarrollo y renovación urbana en suelos tanto rurales como urbanos, intervenir y legalizar barrios del municipio de Villavicencio; construir viviendas nuevas y mejoramientos de interés social tanto urbanos como rurales. Sus recursos son obtenidos de subsidios gubernamentales, cajas de compensación y parte del presupuesto del municipio que se destina a proyectos de vivienda.

Banco de tierras municipal

En los bancos de tierras son una reserva física o financiera para el desarrollo urbano; están constituidos por terrenos de los cuales el gobierno puede disponer para: la elaboración de proyectos de vivienda, la provisión de espacios de recreación y deporte, la reserva de suelo para acciones sociales, la reserva de suelo de protección ambiental, etc. La adquisición de estos terrenos se da por medio de: compra y/ o expropiación de parcelas, donaciones públicas o privadas y cesiones contempladas en las normativas urbanas. (Reese, 2003)

Con el propósito de contribuir con la reducción del déficit de vivienda en Villavicencio, se ha realizado una convocatoria pública, con el fin de consolidar el banco de tierras para la ciudad, por medio del pago de plusvalía en tierra de manera anticipada y un convenio con la entidad pública FONVIVIENDA.

Premios de incentivo

Por medio de este mecanismo, se permite la participación en proyectos de soluciones arquitectónicas y urbanísticas, a cambio de recibir la exoneración del pago de tasas municipales por un tiempo determinado. (Reese, 2003)

En Villavicencio según el Acuerdo 417 de 2020 se otorgaron incentivos por participación en plusvalía de la siguiente manera: se brindó un incentivo fiscal del 20% en el valor liquidado a quienes pagaron en efectivo antes del 31 de diciembre del 2020 y se brindó un incentivo fiscal del 15% en el valor liquidado a quienes pagaron el valor total con obra pública.

Creación de zonas especiales de interés social

Se puede crear una zona especial de interés social si se cumple con alguna de las siguientes características: área urbana desocupada, terrenos con viviendas precarias sobre las cuales existe un interés público de urbanización y/o regularización de la posesión de la tierra, parcelaciones irregulares sobre las cuales existe un interés público de regularización jurídica de la parcelación del suelo o terrenos habitados con interés de recuperación ambiental. Estas zonas

se delimitan con el propósito de realizar allí proyectos de viviendas de interés social, para quienes tienen índices de calidad de vida muy bajos (Reese, 2003).

Dentro del territorio perteneciente a la ciudad de Villavicencio existen varias zonas que cumplen con las características para ser declaradas zonas especiales de interés social, las cuales con la debida gestión pueden ser incluidas dentro del banco municipal de tierras que se pretende será destinado para la construcción de proyectos de vivienda.

Instrumentos de financiación

Existen diversos instrumentos de financiación. Reese (2003) propone la siguiente clasificación:

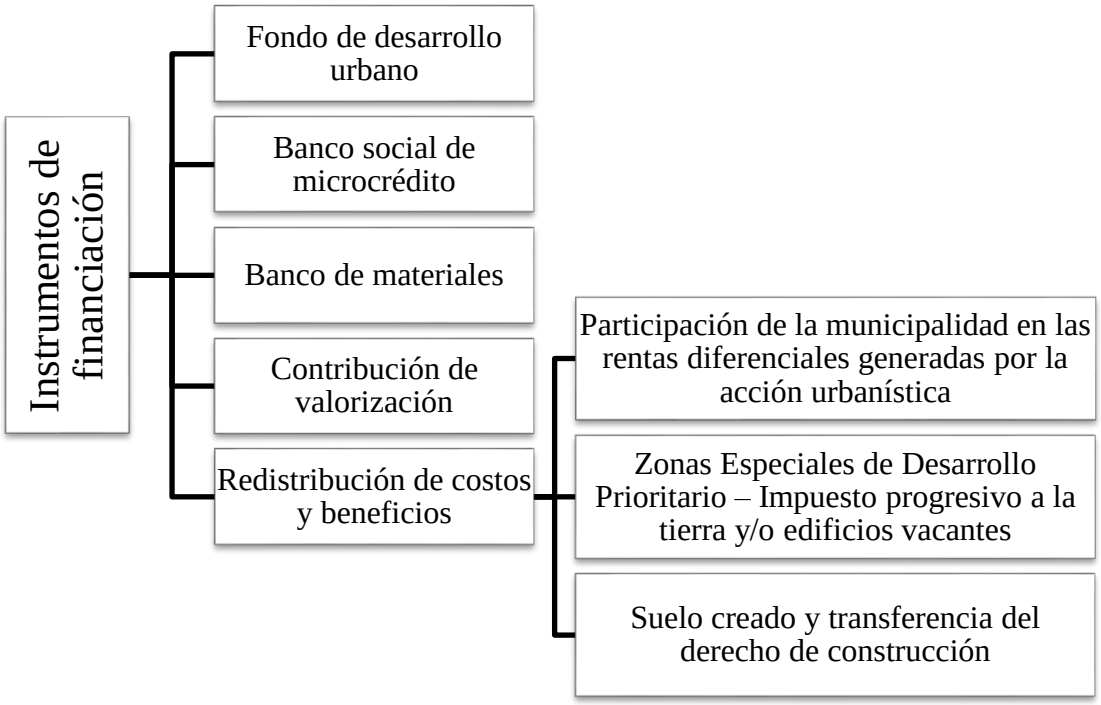

Figura 4. Instrumentos de financiación

Fuente: Elaboración propia. Basado en Reese, 2003.

Sin embargo, el Concejo Municipal de Villavicencio mediante la aprobación del Acuerdo 287 de diciembre 31 de 2015, en el Artículo 489, establece como instrumentos de financiación para la ciudad de Villavicencio los presentados a continuación:

Participación de plusvalía

En referencia a la participación en plusvalía se estipula la siguiente noción en el Artículo 490 del Acuerdo 287 de 2015. Concejo Municipal de Villavicencio (2015):

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital. (p. 353).

Contribución a la valorización

En referencia a la contribución a la valorización se encuentra una definición en el Artículo 494 del Acuerdo 287 de 2015. Concejo Municipal de Villavicencio (2015):

Es un gravamen que se imputa a los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles beneficiados con la ejecución de una obra, plan o conjunto de obras de interés público y su

recaudo es destinado de manera específica a la construcción o rehabilitación de tales obras. (p. 354).

Bonos y pagarés de reforma urbana

En referencia a los bonos y pagarés de reforma urbana, se establece lo siguiente en el Artículo 496 del Acuerdo 287 de 2015. Concejo Municipal de Villavicencio (2015):

El Municipio de Villavicencio a través de la Secretaría de Hacienda Municipal, podrá emitir, colocar y mantener en circulación, títulos valor, pagarés y bonos de que tratan la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997 y los Decretos Nacionales 151 Decreto Único 1077 de 2015 y las demás disposiciones complementarias, o las que las modifiquen o sustituyan, previa a la autorización del respectivo cupo de endeudamiento por el Concejo Municipal. (p. 355).

Asociaciones público privadas

En cuanto a las asociaciones público privadas, se definen en el Artículo 497 del Acuerdo 287 de 2015. Concejo Municipal de Villavicencio (2015):

Es un instrumento que permite la de vinculación de capital privado para la ejecución de proyectos tales como la construcción, reparación, mejoramiento de infraestructura pública de malla vial, espacio público o equipamientos y las actuaciones urbanísticas en el marco del presente plan de Ordenamiento; en el desarrollo de este instrumento el Estado y los privados comparten riesgos en el desarrollo de tales obras. (p. 355).

Marco Normativo

En esta sección se presentan, según la escala de aplicación, las normas vigentes para la implementación del instrumento de participación en plusvalía en el territorio colombiano y se hace énfasis en aquellos factores que han podido posibilitar o dificultar el recaudo del mismo.

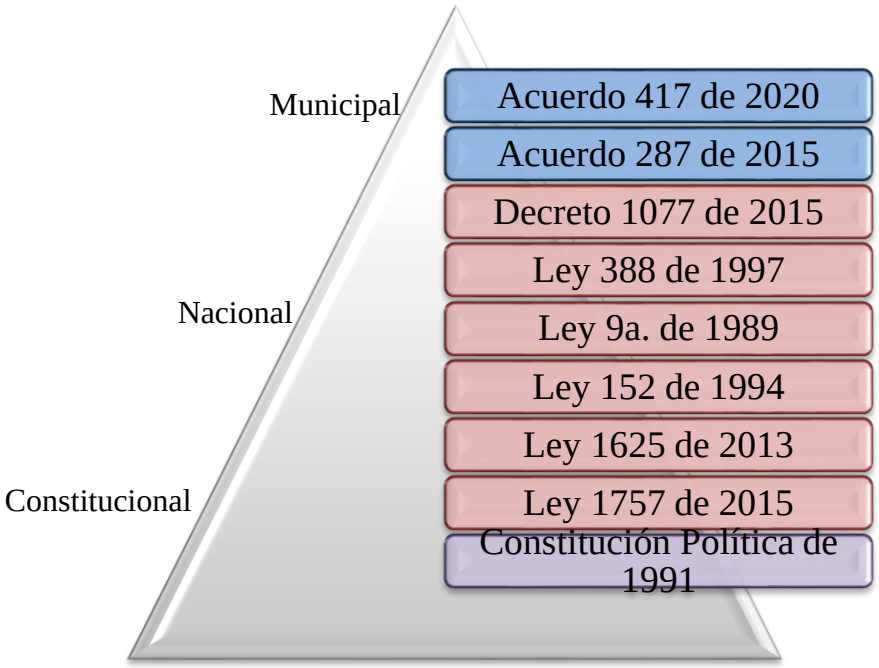

Figura 5. Marco Normativo

Fuente: Elaboración propia

Constitucional

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia CPC de 1991 artículos: 2, 82, 95, 287, 313, 315 y 317. La ciudad de Villavicencio cuenta con toda facultad y autonomía para implementar la participación en plusvalía dentro de su Plan de Ordenamiento Territorial.

También, se recalca el Artículo 51 el cual describe que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna.

Nacional

Dentro del marco nacional, se tiene en cuenta la Ley 388 de diciembre 31 de 1997. Se observa que los tres hechos generadores incluidos dentro del Acuerdo 287 de 2015, son los mismos que describe la (Ley 388, 1997, art.74),

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

En cuanto al cálculo de la plusvalía se realiza un procedimiento en donde se revisa el valor comercial de los inmuebles antes de la aprobación del POT que determinó el hecho generador de plusvalía y al generarse un aumento en el valor comercial gracias a un uso más rentable del inmueble, se determina un nuevo valor comercial considerando este aumento. De este modo, la diferencia entre estos dos valores comerciales es el efecto plusvalía con el cual se liquida la participación en plusvalía. El procedimiento para este cálculo se encuentra descrito en la Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En el anexo 19 del POT se encuentra el Plano de Hechos Generadores de Plusvalía, en donde se señalan las áreas que aplican para cada uno.

Es importante tener en cuenta dentro de este estudio el momento de exigibilidad que se establece en la (Ley 388, 1997, art.83) y que sólo se podrá configurar en las siguientes situaciones:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de esta ley. 2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo. 3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74. 4. Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente ley.

Por lo tanto, el momento en que se dan las condiciones para que se configure un cobro depende del propietario del terreno o inmueble y no de la gestión del municipio, al municipio le corresponde hacer el cobro luego que se han dado las condiciones para el pago por parte del propietario, diferente por ejemplo al impuesto predial que se aplica desde la administración municipal de manera anual, a todos los predios y se pueden realizar proyecciones de recaudo.

Cabe recalcar que, la destinación de los recursos provenientes de la participación en plusvalía, (Ley 388, 1997, art.85), establece dentro de sus propósitos:

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 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.

Resaltando en este estudio, la compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social; y las actuaciones urbanísticas en macro proyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística, por considerarlos una oportunidad importante para viabilizar los proyectos de vivienda de interés social.

Por otra parte, en el marco nacional se encuentra el Decreto Único reglamentario 1077 de 2015, que compila y racionaliza las normas de carácter reglamentario que rigen los sectores de Vivienda, Ciudad y Territorio; en él, se encuentran las disposiciones para licencias urbanísticas (adecuaciones, modificaciones, ampliaciones, etc.), reconocimiento de edificaciones, funciones de los curadores urbanos y demás disposiciones. Es de utilidad para la investigación el (Decreto 1077, 2015, art. 2.2.4.1.5.2), por cuanto incluye el instrumento de participación en plusvalía como garante del reparto equitativo de cargas y beneficios, cuando que ordena que:

> las cargas correspondientes al costo de la infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperados mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial, o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones.

En cuanto a la participación ciudadana, la (Ley 1757, 2015) muestra distintos mecanismos que facilitan este tipo de procesos como pueden ser: el cabildo abierto, las audiencias públicas, la consulta popular, etc. Mecanismos como los mencionados, pueden ser de gran utilidad a la hora de promover la participación de los ciudadanos y promover la cultura tributaria en específico sobre el instrumento de participación en plusvalía.

Es imposible implementar un instrumento de financiación que incluye la gestión del suelo, sin tener en cuenta la Ley de Reforma Urbana (Ley 9, 1989), que contiene aspectos del ordenamiento urbano como lo son: la vivienda de interés social, la distinción de varios tipos de

zonas de acuerdo a su uso de suelo (desarrollo, restricción, entre otros), reservas de tierras urbanizables, protección a moradores, mecanismos de compensación por obligaciones urbanísticas, etc. También se contemplan instrumentos de gestión como: enajenación voluntaria, expropiación, banco de tierras, reajuste de tierras, etc.

Para analizar el Plan de Desarrollo vigente que incluye la participación en plusvalía en Villavicencio, es importante tener en cuenta la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152, 1994), que establece los procedimientos y actores que se requieren para aspectos como: elaboración, seguimiento, evaluación, entre otros. Este análisis es de utilidad para comprender la inclusión de la plusvalía dentro del Plan de Desarrollo Municipal y si se definieron en este los mecanismos disponibles para hacer seguimiento y evaluación.

Municipal

Acuerdo 287 de 2015

Concejo de Villavicencio (2015) El Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio POT nOrTe, adoptado mediante Acuerdo Municipal N° 287 el 31 de diciembre de 2015, establece que dentro de los instrumentos de financiación municipales se encuentra la participación en plusvalía; en los Artículos 490 – 493 se determina que esta participación se realizará de acuerdo a los procedimientos descritos en la Ley 388 de 1997 y de conformidad con la (Constitución Política Colombiana [C.P.], 1991, art. 82) que dicta que “Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

Acuerdo 012 de 2002

En concordancia con la Ley 388, mediante este acuerdo el Concejo Municipal de Villavicencio establece en Villavicencio las normas para la aplicación de la participación en plusvalía, definiendo entre otros puntos que el valor de la participación del mayor valor por metro cuadrado será del 40%.

Finalmente, el Concejo Municipal de Villavicencio por medio del (Acuerdo 417, 2020) decidió otorgar incentivos por participación en plusvalía de la siguiente manera: se brindó un incentivo fiscal del 20% en el valor liquidado a quienes pagaron en efectivo antes del 31 de diciembre del 2020 y se brindó un incentivo fiscal del 15% en el valor liquidado a quienes pagaron el valor total con obra pública.

Como se observó en los anteriores marcos, existen múltiples instrumentos que permiten la gestión, planeación y financiación de proyectos que sirvan para crear valor público, resolviendo necesidades de la población y mejorando la calidad de vida a la ciudadanía. Estos instrumentos se encuentran regulados por leyes, decretos y acuerdos que garantizan que su aplicación sea oportuna y adecuada. Sin embargo, para la implementación de la participación en plusvalía del Acuerdo 287 de 2015 y de acuerdo a lo que dicta la Ley 388 de 1997 se debió dar inició el proceso en el cual se establecen los valores comerciales antes de acciones urbanísticas, una vez acordados los hechos generadores de plusvalía y se debía estimar el mayor valor por metro cuadrado en las zonas consideradas con un plazo máximo de 60 días después de la solicitud del alcalde. En este proceso se encontraron demoras, pues según información consultada en el portal Colombia Compra Eficiente, si bien los avalúos iniciales o de referencia

se solicitaron mediante el contrato N.028 de 2014, solo fueron entregados en abril de 2016 y solo hasta 2018 mediante el contrato N.2115 se contrató la elaboración de los cálculos del efecto que determina el mayor valor sobre el metro cuadrado y se entregaron en septiembre de 2019, este tipo de retrasos no permite que el instrumento de financiación cumpla con su propósito; además, debido a la desactualización catastral del municipio que según el diagnóstico presentado en el Plan de Desarrollo vigente, esto no permite tener un control del historial individual de los predios con respecto a las modificaciones que han tenido las edificaciones o los cambios en el uso de suelo; por otra parte, no se encuentran actualizados los registros de quienes ya han realizado sus aportes y quiénes no. Teniendo en cuenta lo anterior, se evitarían inconvenientes si se exigiera tener estos datos actualizados antes de implementar este instrumento de financiación. Cabe resaltar también, que es necesario reglamentar el uso de los recursos que se recaudan con este instrumento, pues es muy probable que, porque lo permite la norma y dependiendo de las necesidades de la Secretaría de Infraestructura del municipio, estos se destinen a cubrir otras problemáticas que necesiten alguna inversión y esto generaría a su vez, que los ciudadanos aportantes no vieran que el uso de los recursos se retribuya de alguna manera en la sociedad; como consecuencia, la población tendría una sensación de incertidumbre o insatisfacción que frenaría o crearía un rechazo mayor frente a la disposición de hacer el pago.

En cuanto a la normatividad en política habitacional, en Colombia, la (Ley 3, 1991) crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y establece el subsidio de vivienda, hasta ese año fue el Instituto de Crédito Territorial ITC el encargado de otorgar, con aportes del gobierno nacional, los subsidios a los hogares menos favorecidos para garantizar sus soluciones de vivienda y era el mismo gobierno quien se encargaba de la construcción de vivienda. A partir de

allí, se planteó la premisa de reorientar la política ahora en cabeza del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, hoy luego de 30 años y pese a los esfuerzos realizados, El Estado Colombiano sigue en deuda con aquellos hogares que no han logrado hacer efectivo su derecho fundamental a la vivienda.

El Ministerio de Desarrollo y el Departamento Nacional de Planeación (Documento CONPES 2729, 1994), dictan la política de vivienda social urbana, con el objetivo de incrementar el número de familias subsidiadas, complementar el subsidio familiar de vivienda con programas integrales mejoramiento de barrios, con recursos provenientes de los municipios y algunos fondos de cofinanciación, el impulso a la participación municipal y comunitaria en la identificación y solución de necesidades y la promoción, con los municipios, de procesos de reforma urbana que permitan habilitar tierras aptas para vivienda social y de ordenamiento urbano, apoyados con los instrumentos financieros, de planeación y gestión definidos por la Ley 9ª. de 1989, como bancos de tierras, enajenación voluntaria, proyectos de renovación urbana, integración, reajuste de tierras, extinción del dominio y expropiación. Se encuentra en este documento la convergencia más clara entre la captura de plusvalía y su destinación en proyectos de vivienda de interés social, dando soporte a la propuesta que será planteada en esta investigación.

Capítulo 3

Metodología

Objeto de estudio

El objeto de estudio consiste en analizar los factores ligados a la implementación de la participación en la plusvalía como instrumento de financiación, sus avances dentro de la normatividad municipal, los factores que han dificultado su implementación y el análisis de la evolución del recaudo en el periodo 2008 – 2020. El resultado de política al cual se quiere apuntar es aportar en el análisis del déficit habitacional de la ciudad de Villavicencio, revisar esta variable según resultados arrojados por el Censo Nacional de Población y Vivienda 2005 y 2018 y analizar los avances que se pueden alcanzar, luego determinar el potencial del instrumento de recuperación de plusvalías como reductor del déficit de vivienda en la ciudad de Villavicencio.

Diseño de la investigación / Enfoque y alcances de investigación

Teniendo en cuenta el objeto de estudio, en primer lugar, se realiza una revisión de la literatura actual que desarrolla el tema, las normas que orientan en Colombia y en Villavicencio el actuar jurídico y el soporte teórico y conceptual que se tendrá en cuenta con el fin no solo que sean base para el diseño de la investigación sino encontrar en esa literatura soporte a los resultados obtenidos. Luego se define el problema y los objetivos que se pretenden alcanzar con el desarrollo del estudio. La investigación se desarrollará con 2 componentes, el primero será de tipo no experimental y su diseño será transversal descriptivo, pues se busca detallar los distintos factores involucrados en la implementación del instrumento de recuperación de plusvalías mediante entrevistas y analizando el plano 19 del Acuerdo 287 de 2015 para identificar en

específico los hechos generadores de plusvalía vigentes en Villavicencio y que registran el potencial de aplicación del instrumento, este desarrollo cualitativo se complementará con el segundo componente mediante el cual se pretende realizar un análisis cuantitativo con el fin de revisar la evolución el recaudo de la plusvalía y del déficit habitacional y cómo poder aportar con este análisis en una propuesta que le apunte a la disminución de esta problemática en la ciudad de Villavicencio. Por lo anterior, a lo largo de este capítulo se presentarán en cada apartado, las fases y la proyección correspondiente a la aplicación tanto del enfoque cualitativo y como del enfoque cuantitativo.

De acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2014) la investigación no experimental "es la que se realiza sin manipular deliberadamente las variables; lo que se hace en este tipo de investigación es observar fenómenos tal y como se dan en un contexto natural, para después analizarlos" (p.207). De esta misma fuente se señala que los diseños de investigación transversales "recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado" (p.289) En ese sentido la recolección de datos planteada mediante las entrevistas será en un tiempo único, el momento actual.

Para la aplicación de la metodología, buscando la comprobación de la hipótesis planteada y el cumplimiento de los objetivos trazados, este trabajo se trabaja, de un lado, bajo los planteamientos metodológicos del enfoque cualitativo. El enfoque cualitativo "utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación" (Hernández, Fernández & Baptista, 2014, p.7).

Este enfoque será el que se utilice para recolectar información de percepción, conocimiento y experiencia de los entrevistados en las variables que serán analizadas. Mientras que mediante la aplicación del enfoque cuantitativo se pretende evaluar si el desarrollo urbano de Villavicencio ha estado acompañado de la correspondiente captura de la plusvalía por parte del municipio, al menos para cubrir los costos asociados a ese desarrollo o si, por el contrario, la huella urbana del municipio se viene expandiendo en el territorio sin que se evidencie retribución alguna para la ciudad en recursos que permitan hacer inversión en los sectores más necesitados. Este análisis se aplicará el Enfoque Cuantitativo que "Utiliza la recolección de datos para probar hipótesis con base en la medición numérica y el análisis estadístico, con el fin establecer pautas de comportamiento y probar teorías". (Hernández, Fernández & Baptista, 2014, p.4).

En cuanto al alcance de la investigación, se pretende abordar desde dos tipos de estudio, descriptivo "Con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis" (Hernández, Fernández & Baptista, 2014, p.92). y correlacional "Este tipo de estudios tiene como finalidad conocer la relación o grado de asociación que exista entre dos o más conceptos, categorías o variables en una muestra o contexto en particular", (Hernández, Fernández & Baptista, 2014, p.93). En efecto, primero se aborda la descripción del recaudo de plusvalía en Villavicencio, el área que se ha licenciado anualmente para construcción de los diferentes destinos y la manera de enfrentar la política de vivienda de interés social en Villavicencio, con la aplicación de los resultados obtenidos tanto en el enfoque cualitativo como en el cuantitativo, luego se estudia la correlación o grado de asociación entre el recaudo de plusvalía y el licenciamiento y se contrasta con el comportamiento del déficit habitacional.

Llegando a mostrar un panorama explicado de estos fenómenos en Villavicencio en el periodo de 12 años comprendido entre 2008 y 2020 para exponer una propuesta de gestión que aporte en la decisión política de priorizar inversión en vivienda de interés social.

Universo / Población / Muestra

La población se define como "un conjunto de todos los casos que concuerdan con determinadas especificaciones" (Hernández, Fernández & Baptista, 2014, p.174). El universo es el municipio de Villavicencio, mientras que la población objetivo de la cual se pretenden obtener los datos que conducirán el análisis y las conclusiones estará conformado por personas que conocen y hacen parte del mercado del suelo ya sea como participantes directos o indirectos, son expertos que cuentan con el conocimiento y la experiencia y lo pueden aportar en específico para el contexto de la ciudad de Villavicencio, tanto del instrumento de la recuperación de plusvalías como de la situación socioeconómica del municipio en términos del déficit habitacional. Estos expertos se clasifican en 5 grupos poblacionales o categorías distintas: 1.Funcionarios públicos que hayan sido participes del proceso de implementación de la plusvalía en la ciudad de Villavicencio y conocen a fondo las necesidades socioeconómicas del municipio, 2.Académicos ilustrados en la temática de la investigación, 3.Propietarios de predio(s) que sean sujeto de cobro de la participación en plusvalía, 4.Constructores o Urbanizadores y 5.Peritos avaluadores inscritos en la lonja que conocen el instrumento y las implicaciones de su implementación.

La muestra se encuentra definida por Hernández, Fernández y Baptista (2014) como un "subgrupo del universo o población del cual se recolectan los datos y que debe ser representativo

de ésta" (p.173). En cuanto a la muestra, para este componente del proyecto se define una población que aporte con su experiencia y percepción al conocimiento del sector en el municipio de Villavicencio y se resume como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Composición de la muestra componente cualitativo

Categoría	Número
Funcionarios públicos	2
Académicos	2
Propietarios de predios	2
Constructores o urbanizadores	2
Peritos avaluadores inscritos en una Lonja	2

Fuente: Elaboración propia.

Dimensiones / Categorías / Variables / Indicadores

Tabla 2. Dimensiones / Categorías / Variables / Indicadores

Variable	Dimensión	Indicador	Fuente
Participación en plusvalía	Normatividad municipal	Normatividad municipal. Mecanismos de captura.	Por medio de las entrevistas realizadas a las poblaciones ya mencionadas, se determinará si el mecanismo de captura de plusvalía que se intenta implementar en la ciudad es el mecanismo más adecuado, se determinará según distintos puntos de vista si la metodología implementada y lo hechos generadores son adecuados y como podrían mejorar.

Ciudadanía	Percepción de la comunidad	Uso de los recursos. Aceptación de los ciudadanos.	Por medio de las entrevistas realizadas a los grupos poblacionales ya mencionados, se determinará la percepción de la participación en plusvalía desde distintos puntos de vista, también se determinará la opinión de la comunidad con respecto al uso que deberían darse a los recursos captados. Teniendo en cuenta lo anterior, se identificará si estos factores han sido impedimentos para la correcta aplicación del instrumento en Villavicencio.

Fuente: Elaboración propia

Técnicas de recolección de información / Instrumentos

Según Falcón y Herrera (2005), la técnica de recolección de datos es "el procedimiento o forma particular de obtener datos o información (…) la aplicación de una técnica conduce a la obtención de información, la cual debe ser resguardada mediante un instrumento de recolección de datos" (p.12). En el primer componente del presente trabajo que será la aplicación de la metodología cualitativa, se implementará la técnica de recolección de datos de entrevista no estructurada. Para Hernández, Fernández y Baptista (2014), la entrevista "se define como una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado)" (p. 403). Falcón y Herrera (2005), definen un instrumento de recolección de datos como "Un dispositivo o formato (en papel o digital), que se utiliza para obtener, registrar o almacenar información" (p.12). El instrumento a utilizar será una libreta de notas y una guía de preguntas (esta se puede alterar a lo largo de la entrevista, su función es sugerir algunos puntos a

tocar a lo largo de la entrevista) para la entrevista no estructurada. De manera tal que, se ha diseñado un formato con preguntas guía para orientar de una manera ordenada la evolución de la entrevista a cada uno de los representantes de las categorías identificadas y se ha organizado la información que se pretende recolectar mediante el diseño por objetivos lo que permitirá claridad y orden a la hora de analizar los resultados obtenidos.

Diseño metodológico por objetivos

Tabla 3. Diseño metodológico por objetivos

Objetivo	Información requerida	Instrumento / Fuente de la información
Objetivo 1	Establecer si es adecuada la implementación de los hechos generadores de plusvalía incluidos dentro de la normatividad municipal de la ciudad de Villavicencio.	Entrevista: Se tomará el punto de vista de dos representantes académicos ilustrados en el tema. Identificación de los hechos generadores definidos para Villavicencio mediante el plano 19 del POT. *(Se tendrán en cuenta los indicadores dentro de la dimensión "Normatividad municipal")*
Objetivo 2	Identificar los factores que han impedido el recaudo de recursos correspondientes a la participación en plusvalía en la ciudad de Villavicencio.	Entrevista: Se tomará el punto de vista de funcionarios públicos que hayan sido participes del proceso de implementación de la plusvalía en la ciudad de Villavicencio. *(Se tendrán en cuenta los indicadores dentro de las dimensiones "Normatividad municipal" y "Percepción de la comunidad")*

Objetivo 3	Determinar las acciones que mejor contribuyan a la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en la ciudad de Villavicencio.	Entrevista: Se tomará el punto de vista de funcionarios públicos que hayan sido participes del proceso de implementación de la plusvalía en la ciudad de Villavicencio. *(Se tendrán en cuenta los indicadores dentro de las dimensiones "Normatividad municipal" y "Percepción de la comunidad")*

Fuente: Elaboración propia

Del lado del componente cuantitativo, se realiza una investigación de fuentes primarias consultando bases de datos en los portales dispuestos en las páginas web de las entidades encargadas de reportar la información y ofrecerla para consulta del público en general como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, el Departamento Nacional de Planeación DNP y el Ministerio de Hacienda. Las variables a analizar son, la evolución del recaudo de la plusvalía con el análisis de si este recaudo ha estado acompañando la evolución del crecimiento urbano en Villavicencio para esto se utilizará una variable que nos aproxima esa situación como es el área licenciada para construcciones, este resultado va a ser contrastado con la situación del déficit habitacional en el municipio.

Las fuentes para recopilar los datos son, para la evolución del recaudo de la plusvalía se deben extraer del formulario FUT que se encuentra para consulta de los ciudadanos en la página https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf reportada por la Contaduría General de Nación – Ministerio de Hacienda para cada vigencia entre los años 2008 y 2020, la información referente

al área licenciada es reportada por el Departamento Nacional de Estadística DANE en la Estadísticas de Edificación Licencias de Construcción ELIC para los años 2008 al 2020, el déficit habitacional compuesto por los déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, se obtiene de la información reportada en el portal Terridata por el DNP, componente 3, Vivienda y Acceso a Servicios Públicos para los años 2005 y 2018 correspondiente a resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV-DANE en esas dos vigencias.

Síntesis de la información / Análisis

Con el fin de dar cumplimiento al objeto de estudio, se establece una investigación de tipo no experimental y transversal. Dentro de esta investigación se considera un enfoque cualitativo de acuerdo a la técnica de recolección de información que se implementará, como es la entrevista no estructurada. La anterior técnica se realizará para dos variables: La participación en plusvalía (comprendida por la dimensión: Normatividad municipal) y la reducción del déficit de vivienda (comprendida por las dimensiones: Carencias habitacionales e intervenciones urbanísticas).

La información recogida mediante la entrevista será interpretada y los resultados serán contrastados con la base teórica para encontrar coincidencias o dificultades como se va a tabular y luego la información del análisis cuantitativo que será analizado mediante gráficas y análisis.

En cuanto a la información recolectada para el desarrollo del componente cuantitativo, se emplearán varios estadísticos descriptivos para analizar la magnitud, el comportamiento en el

tiempo y la relación entre las variables analizadas, se tomará la media del recaudo de plusvalía entre los años 2008 y 2020, se realizará un gráfico de tendencia de las variables recaudo de plusvalía y área licenciada para construcción, se hallará el coeficiente de correlación entre estas dos variables para determinar si han estado relacionadas en los últimos 12 años. Se revisarán la magnitud y tasa de crecimiento del déficit habitacional y de los dos indicadores que lo componen, déficit cualitativo y déficit cuantitativo para el municipio de Villavicencio, su participación dentro del total nacional y posición frente a municipios comparables.

Estadísticos como la media nos dan la magnitud promedio observada en el periodo de estudio para las dos variables en estudio. El estadístico llamado coeficiente de correlación de Pearson nos muestra la relación lineal que puede existir entre la variable recaudo de plusvalía (x) y el área licenciada para construcción en metros cuadrados (y). “El coeficiente de correlación r de Pearson mide el grado de asociación lineal entre dos variables”, (Dagnino, 2014, p.150). La fórmula para calcular el coeficiente de correlación se define como

$$r = \frac{(XY)}{\sqrt{(XX)(YY)}}$$

Donde, X = $\sum_{i=1}^{n}(x - \bar{x})$, Y = $\sum_{i=1}^{n}(y - \bar{y})$

> r es una cantidad que puede ser negativa o positiva que va de 0 a -1 o de 0 a +1. Cero indica ausencia de relación y mientras más cerca de 1, sin importar el signo, mayor es la fuerza de la asociación entre X e Y. En esencia, r mide la dispersión de los puntos en torno a una tendencia lineal subyacente (Dagnino, 2014, p.150).

Capítulo 4

Resultados

Componente cualitativo

El instrumento aplicado para el componente cualitativo, resultó en la recopilación de información valiosa para el estudio. En efecto los entrevistados conocen el sector y por tanto sus aportes son pertinentes para identificar y caracterizar las variables en estudio. La información recopilada de las respuestas de cada uno de los entrevistados, se clasificó en los seis temas que más relevancia tuvieron dentro del total de respuestas, estos temas serán confrontados con lo revisado en la literatura y orientarán más adelante la discusión, la propuesta y las conclusiones del estudio. Los temas se organizaron de acuerdo con lo planteado en la metodología, agrupando primero las ventajas y aceptación del instrumento por parte de la sociedad, los problemas más recurrentes a los que se enfrenta la implementación del instrumento de participación en plusvalías, la socialización que ha tenido el instrumento en la comunidad y el papel que ha jugado la participación ciudadana, la destinación que consideran los entrevistados que deben tener los recursos provenientes de la aplicación del instrumento y el manejo de la política habitacional en el municipio. A continuación, se presenta el resultado de extraer los principales aportes, según dicha clasificación sin hacer modificaciones a las respuestas aportadas por los entrevistados, seguidas del análisis de las coincidencias entre dichas respuestas, el resultado general de las entrevistas y de dónde se obtuvo la información, esto es, el total de preguntas y respuestas, se muestra en el anexo.

Tabla 4. Ventajas en la implementación del instrumento

VENTAJAS DE LA IMPLEMENTACION DEL INSTRUMENTO
- Trae solo ventajas, puesto que se están capitalizando recursos, estos son importantes para la adquisición de suelos y poder plantear proyectos de VIS en el municipio, podemos estar hablando que a través de las captaciones de plusvalías se podría cumplir con las metas propuestas en el plan de desarrollo y así sucesivamente, es importante aclarar que siempre y cuando se utilicen todos estos recursos para este fin, porque de igual manera se puede utilizar en otras actuaciones urbanísticas de la administración.
- La plusvalía bien manejada, define un instrumento eficaz para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura pública de los municipios.
- Mejoramiento en obras de infraestructura municipal, tales como vías, servicios públicos, infraestructura vial. Mejorando las condiciones sectoriales por ende mejor valor agregado a la hora de vender un proyecto.
- En la medida en que el municipio implemente algún tipo de proyecto en alianzas público privadas, el sector de la construcción podría verse favorecido. Si lo ponemos del punto de vista de todo el sector de la construcción, si el municipio genera proyectos y condiciones mediante estrategias concertadas con particulares, desarrollarlas trae beneficio a todo el sector de la construcción.

Fuente: Elaboración propia

Son evidentes para los entrevistados, las ventajas para el desarrollo de la ciudad que trae la implementación del instrumento, pues es claro que con los recursos generados se puede aportar en obras de infraestructura que son necesarias, además que se pueden vincular sectores productivos como la construcción dinamizando la economía, generando empleo y otras ventajas asociadas al desarrollo de estos proyectos. Sin embargo, pese a que los entrevistados manifiestan tener conocimiento de las ventajas también reconocen que el común de la población no tiene mayor conocimiento respecto del mismo ni de sus ventajas.

Tabla 5. Aceptación o percepción del Instrumento

ACEPTACION O PERCEPCIÓN
- Al principio, fue como negativa, con el paso de los años y de las experiencias individuales vinculación de estos recursos a los proyectos, se fue aceptando y ampliando la aceptación.
- Que es un nuevo impuesto que nos quieren cobrar afectando la economía de mi hogar.
- Opino que la situación económica no está para cobrar un nuevo impuesto
- No se puede determinar si uno está de acuerdo o no en el tema de pagar la plusvalía, pues eso no es un concepto. Uno no puede decir si está de acuerdo o no en una ley, porque es que la ley es la ley. Ya en este caso la plusvalía es ley. Entonces yo puedo decir que no estoy de acuerdo con la ley, pero igual tengo que acatarla, tengo que asumirla. Las leyes, una vez ya, surten todos sus procesos legales de aprobación en el senado, cámara, en los consejos y en las asambleas. Si están debidamente los decretos expedidos y a las cláusulas, la ley no se discute, la ley se acepta. Entonces si estoy de acuerdo o no con la ley, pues yo estoy de acuerdo con la plusvalía. Considero que la función social de la tierra es válida y los beneficios deben repartirse entre todos los actores del tema. Pero entonces ahí es donde está la importancia de que esto sea equilibrado y justo.
- Considero que es muy válido el concepto que tiene la Ley 388 respecto a los hechos generadores de plusvalía, es decir, los beneficios que el Estado otorga a ciertos terrenos o a ciertas áreas de la ciudad para que tengan un mayor aprovechamiento o un óptimo desarrollo con base a esas normas nuevas que le otorgan. Pues es bueno que esos beneficios se repartan obviamente entre quien generó esta plusvalía en este caso el gobierno del Estado, y el dueño del terreno que de alguna manera se ve beneficiado por la plusvalía. El primer concepto que hay que tener en cuenta, es que muchas personas toman la plusvalía como una afectación y en el fondo es un beneficio.

Fuente: Elaboración propia

Las opiniones se dividen en cuanto a la aceptación que se tiene sobre el instrumento, en primer lugar se acepta que es una norma y como norma debe ser acatada, en segundo lugar, el desconocimiento hace que se piense en la plusvalía como un impuesto más que va en detrimento del bolsillo de los ciudadanos y en tercer lugar se prevé que a medida que el instrumento sea dado a conocer, se aplique de manera eficiente, se inviertan los recursos en obras que aporten al desarrollo, va a ser visto con mejores ojos.

Tabla 6. Problemas en la Implementación del Instrumento

PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL INSTRUMENTO
- Es una herramienta fundamental para la adquisición de recursos y/o suelo, el inconveniente es que no es inmediato se debe esperar a que los procesos de gestión surtan primero su trámite y se inicie el desarrollo de los proyectos para que se genere el cobro de la plusvalía, es decir es un recurso que se tiene en caja y en el momento que lo realicen se empieza a captar el dinero o el suelo que propongan en parte de pago para el desarrollo de VIS y VIP.
- Se vuelve desventaja cuando los recursos son utilizados para otro tipo de obra o proyecto que no se encuentran enmarcados en nuestro objeto social.
- La Participación en Plusvalía entra al Fondo general de los municipios, y es redistribuida de acuerdo al presupuesto, en los proyectos prioritarios de infraestructura; Sin embargo, estas apropiaciones normalmente cubren déficit presupuestal de proyectos en ejecución.
- Antes de crear nuevos instrumentos de gestión se deben reglamentar los existentes.
- En la mayoría de los municipios no se aplica.
- Falta de voluntad política y compromiso ciudadano, son altas sumas de dinero que son poco restituibles.
- Se debe ser más exigente con la implementación.
- Pues es una actividad que debió haberse implementado desde el año 2015, que fue cuando se aprobó el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial. Y ahí fue donde se originaron esos hechos generadores de plusvalía. Ya vamos 6 años después, y eso no se ha llevado adelante.
- Revisando el tema específico en Villavicencio, de por qué no se han aplicado los recursos de la plusvalía. Es triste que algunos alcaldes hacen unos esfuerzos, pero después otros llegan con otro interés o les parece que ese esfuerzo que se hizo no era el indicado. Sucede algo parecido a lo que sucedió con el Metro de Bogotá que se volvió un tema político en donde si un alcalde dijo blanco, el otro dice negro sin ver la conveniencia verdadera de la ciudad. Entonces, si hay un político que quiere sacar adelante la plusvalía, el otro no tanto, o si hay un político que hace unos estudios referentes a esa plusvalía con un alcalde o un gobernador que en su momento le parecieron convenientes, puede ser otro que llega y no se va por ahí, sino toma su propia directriz y no dan continuidad a los procesos.
- A veces algunos estudios no se hacen con el debido soporte técnico. Entonces uno como constructor, pues a veces recibe unas valoraciones que a todas luces ve que no corresponden a una realidad comercial ni a una realidad de la norma. La norma es muy clara y ahí dice que se establecen los dos valores antes y después del hecho generador de plusvalía y ahí es donde se genera el porcentaje que le corresponde al ente territorial. Ahí es donde están las inconsistencias, en esas valoraciones, pues no se tiene muy claro cuál es el antes. Muchas veces se conoce el valor del después del hecho generador, pero del antes, no. Entonces ahí donde está la dificultad de establecer y medir estos factores de plusvalía.

- Se encuentran casos especiales en donde por razones externas, se han encontrado predios individualizados en propiedad horizontal con el distintivo a la contribución en donde esto tuvo que haber sido retribuido por la empresa o entidad edificadora preliminar. Se encuentra también una serie de irregularidades en la base de datos de las oficinas de hacienda en donde no se tiene actualizado el listado de predios que en su desarrollo ya hicieron la retribución a el "impuesto" y los que no lo han hecho, generando inconformidades por los ciudadanos y dando cabida jurídica a la acción de grandes empresas o entidades edificadoras presentando los debidos artefactos jurídicos para desvirtuar el cobro debido del dinero generado por la plusvalía, se puede afirmar que el proceso de recolección del dinero podrá presentar retrasos en la proyección de desarrollo municipal la cual se verá identificada en el atraso del desarrollo de la región.
- **S**e encontraron predios los cuales se les debió de haber cobrado plusvalía desde el cambio de POT anterior al 2000 y la implementación del POT 2000. los cuales no se les hizo el debido proceso. Adicional a ello y de la implementación del nuevo POT del 2015, si se analiza el debido proceso que enmarca la Ley 388 del 97, se pretende cobrar la plusvalía después del 2019 donde se debió de empezar a cobrar justo después de la implementación del instrumento y no después de 4 años de la implementación del mismo.
- **S**e encontraron perdidos al momento de las visitas de campo. Como tal se observaron conjuntos ya desarrollados que por lógica ya debían de haber pagado la plusvalía para poder desarrollarse como conjunto residencial. Ejemplo el conjunto San Sebastián en el anillo vial. Solicitamos a la Alcaldía verificar los predios que ya habían sido objeto de plusvalía y que ya habían cancelado, pero nunca nos dieron respuesta a nosotros en este caso. Por lo tanto, nosotros tuvimos que incluir esos predios. De acuerdo al contrato.

Fuente: Elaboración propia

Este tema muestra varios problemas identificados en la implementación del instrumento, dentro de los que predominan, el tiempo de aplicación tanto para que se constituya el momento de exigibilidad como para que se dé trámite al cálculo del efecto de la plusvalía, la posibilidad de que se destinen los recursos en cubrir déficit presupuestales sin que se puedan ver reflejados en obras concretas, la falta de reglamentación en ese tema de destinación de recursos, la voluntad política cuando se permite no aplicar el instrumento con rigor, la dificultad de definir el efecto en casos donde la información de los predios no está actualizada.

Tabla 7. Socialización y Participación Ciudadana

SOCIALIZACION Y PARTICIPACION CIUDADANA
- Creería, que con las actuales normas es suficiente.
- Como el tema “plusvalía”, a muchos temas de ordenamiento, de instrumentos, por lo que, si es necesario capacitar en este tema puntual, asimismo, es inherente a temas como la legalización de barrios, en el cual se desarrolló una capacitación en el 2018 “Seminario de Ordenamiento Territorial y Legalización de Barrios”, dirigido a los líderes y presidentes de JAC, y se deben continuar con su actualización.
- Creo que puede ser por falta de manejo y conocimiento de la función que cumple este instrumento.
- Falta de voluntad política y compromiso ciudadano, son altas sumas de dinero que son poco restituibles.
- No sé cuál metodología se adoptó.(sobre implementación de plusvalía)
- Primero, opino que la participación de la plusvalía en Villavicencio era muy desconocida por los ciudadanos, ya que sabían muchos de ellos que el cambio del uso del suelo debía de generar al Estado un valor económico y ahí hay algo muy importante y es que los cambios de uso del suelo fueron un beneficio económico para los políticos de turno que modificaron POT de acuerdo a sus intereses para nuestra ciudad.

Fuente: Elaboración propia

Se hace evidente en las respuestas el reconocimiento de los entrevistados sobre el desconocimiento el instrumento por parte de la población, la falta de participación que está ligada a este mismo desconocimiento no solo de la norma sino de la función social de la propiedad y de la obligación y derecho constitucional a participar de los aumentos de valor generados por la sociedad en los que no aporta el dueño de la tierra, así como de los beneficios que la aplicación trae para el desarrollo del municipio.

Tabla 8. Destinación de recursos

DESTINACION DE RECURSOS
- La pertinencia de la utilización de estos recursos es importantísima, ha permitido y permitirá, el desarrollo de proyectos.
- El proceso de adquisición de compra de terrenos es complejo en el sentido que en este momento no hay recursos por parte de la entidad, nos tenemos que apoyar en la administración municipal de acuerdo con el orden presupuestal que se haya asignado, pero el ítem de compra o adquisición de terrenos como quedo en el plan de desarrollo es a través de instrumentos de gestión y financiación como plusvalías y transferencia de cargas urbanísticas en el cumplimiento de carga vip del 20% de los proyectos urbanísticos que se generen en el municipio.
- Es una herramienta fundamental para la adquisición de recursos y/o suelo, el inconveniente es que no es inmediato se debe esperar a que los procesos de gestión surtan primero su trámite y se inicie el desarrollo de los proyectos para que se genere el cobro de la plusvalía, es decir es un recurso que se tiene en caja y en el momento que lo realicen se empieza a captar el dinero o el suelo que propongan en parte de pago para el desarrollo de vis y vip.
- Más que una reforma, se debe reglamentar en detalle la disposición de estos recursos y manejo de los municipios.
- Asignar un porcentaje del recaudo para habilitación de suelo para proyectos VIP.
- Considero que la eficiencia de los instrumentos de financiación además de su recaudo, se debe a su destinación, ya que no siempre es objetiva.
- Los recursos que el Estado puede recoger de este impuesto si son bien administrados servirían al mejoramiento urbano de Villavicencio.
- Con respecto a la aplicación de la plusvalía en Villavicencio, pues ya sabemos que la ley da un margen hasta del 50 por ciento de la plusvalía para las entidades. En este caso, Villavicencio reglamentó hasta el 40 por ciento. Pues bueno, todo depende de cómo se desarrolle la aplicación de estos recursos. Porque si se hace una buena y juiciosa inversión de estos dineros, ese 40 por ciento puede verse reflejado y puede verse muy bien ejecutado en el ámbito municipal. Pero ahí es donde tenemos que ver cómo se van a aplicar bien estos recursos.
- Si se realiza una juiciosa inversión de los recursos recolectados, el desarrollo urbano se puede ver beneficiado, además es importante que las inversiones que se hagan sean equilibradas y justas.
- La interpretación de la participación de plusvalía como instrumento de financiación para el municipio es clara, es única y exclusivamente de uso para desarrollo de proyectos públicos a saber que, por ley, el único uso designado es para el desarrollo público.
- Considero que, si deberían ser otorgados a la empresa Piedemonte, pero deberían tener una veeduría en el proceso de desarrollo del mismo, garantizando que el capital que se propone utilizar sea debidamente implementado y no coja rumbos distintos a los cuales fueron destinados.

- Si usted no tuviese las normas nuevas, pues no podría desarrollar de una manera óptima sus terrenos. Entonces, partiendo de la base de ese concepto, considero que para el municipio es un beneficio poder percibir ciertos recursos de esta aplicación de plusvalía, pues podría favorecer en el sentido de poder desarrollar algunos proyectos que de otra manera no podrían llevar a cabo.
- En el tema de cómo va a ser el manejo y la destinación final de estos recursos de plusvalía. Pues ahí sí, yo difiero un poco respecto a que sean desarrollados directamente por los entes territoriales, llámelas usted municipios o alcaldías. Yo pienso que, ellos captan los recursos, pero lo ideal es que exista una alianza público privada en la cual el privado, el constructor aporte con su experiencia, sus conocimientos y su imparcialidad respecto a la conveniencia política.
- Entonces yo sí creería que la figura a manejar es una alianza público privada. Incluso los municipios pueden aportar los terrenos y el constructor puede aportar su experiencia, su trabajo y su capacidad juntos sacan adelante los proyectos. En el tema de iniciar el manejo de este tipo de proyectos por entidades públicas, hay que mirar muy bien con lupa, como se implementan, para que no se vuelva un barril sin fondo o una caneca rota en donde los recursos se dilapiden o no se puedan aplicar como debe ser.

Fuente: Elaboración propia

Nuevamente se reconoce la importancia de invertir esos recursos generados por la plusvalía en obras que aporten al desarrollo del municipio, la necesidad de fijar la reglamentación para que se priorice la inversión en proyectos de vivienda de interés social y que no se utilicen en cubrir déficit presupuestal para dar visibilidad y credibilidad en el instrumento.

Tabla. 9. Manejo de la política habitacional

MANEJO DE LA POLITICA HABITACIONAL
- El recurso para el desarrollo de este proyecto es a través de alianzas estratégicas donde el urbanizador desarrolla el proyecto y el gobierno hace un aporte en subsidio, se recogen del orden nacional municipal y en algún evento departamental.
- La plusvalía no aplica a proyectos VIS, de tal forma que ya se está apoyando la financiación, adicionalmente ya existe el Subsidio de vivienda VIS-VIP.
- Asignar un porcentaje del recaudo para habilitación de suelo para proyectos VIP.

- Subsidios por cajas de compensación. Subsidio de casa ya. Subsidio por pertenecer a una etnia característica. El monto del subsidio es tazado dependiendo del nivel de ingresos que demuestre la persona y las condiciones de vulnerabilidad y calificación.
- Los proyectos de interés social son proyectos que requieren de ciertas condiciones especiales, sobre todo en el tema del valor de la tierra y la optimización de los servicios públicos. La vivienda de interés social maneja unos márgenes de rentabilidad muy bajos, en donde usted trata de obtener el beneficio por el volumen que usted pueda desarrollar, y para usted tener cierto volumen tiene tener áreas considerables para poder ejecutar un proyecto inmobiliario en condiciones de rentables normales. Entonces no es fácil. Hoy en día no es fácil conseguir tierras de ese tipo, a precios accesibles y en condiciones de prestación de servicios públicos básicos.
- El subsidio de vivienda del Programa “Mi Casa Ya” y el subsidio de las entidades de cajas de compensación. Eso es un elemento importantísimo para apalancar todos los proyectos de vivienda de interés social. Yo creo que, si no se mantienen las políticas que a través de los gobiernos se han dado, de esos subsidios o de las cajas de compensación sería casi imposible llevar a cabo por el esfuerzo de los proyectos privados de vivienda de interés social. El esfuerzo de los públicos es diferente porque ellos no manejan rentabilidades, la rentabilidad de ellos es el beneficio social. Uno no puede decir que su proyecto va a ser solo beneficio social, también requiere una rentabilidad económica o si no ninguna persona se le mediría a este tipo de proyectos. Entonces, el apalancamiento en subsidios es importantísimo, es básico, es fundamental y debe ser mantenido e incrementado. Lo que sí es importante y hay que tratar de lograr hacer un poco más rápido, más ágil y más expedito es todo el proceso de adquisición de los subsidios, porque es complicado para la persona que solicita y para el constructor. Todo el proceso es lleno de trámites e incertidumbres, porque al final los subsidios pueden terminarse o no le aprueban a la persona por algún concepto de subsidio y los negocios se caen. Los subsidios son una rama muy importante dentro de los proyectos de interés social, pero hay que agilizarlos y simplificarlos un poco.
- Si únicamente se desarrolla, digamos, de manera unilateral, por cuenta de los municipios, estos nuevos proyectos de vivienda pueden traer el beneficio únicamente a un grupo escogido como actualmente sucede con muchas acciones de los entes territoriales. Donde entran a participar muy pocos escogidos en determinado tipo de proyectos y el resto del gremio del sector no tienen una participación importante.
- Porque el constructor no busca que un determinado grupo, alcalde o gobernador desarrolle un proyecto, sino únicamente el tema de hacer una actividad, un ejercicio inmobiliario y lograr una rentabilidad para sacar un buen producto que beneficie a una comunidad. Pero hoy en día se ve como a veces esos proyectos se politizan y empiezan a haber manejos amañados y burocráticos. Ningún proyecto de desarrollo de vivienda en condiciones normales aguanta que se den manejos políticos o “manejos de mano limpia”, como diríamos nosotros.

Fuente: Elaboración propia.

Los entrevistados conocen al detalle en manejo de la política habitacional, saben que hasta ahora los subsidios con todas sus variables, han sido los mecanismos más efectivos para proveer vivienda a los segmentos vulnerables de la sociedad. Sin embargo, saben que solo con este mecanismo no se va a cumplir las metas de disminución del déficit y que es necesario invertir recursos en ese sector para promover este tipo de proyectos, que sin lugar a dudas para los constructores deben ser rentables, porque que de otra forma no habría quien los desarrolle.

Para complementar la información obtenida en las entrevistas sobre la identificación de los hechos generadores de plusvalía, mediante los cuales se produce un mayor valor de suelo por actuaciones de la administración local del municipio de Villavicencio, de acuerdo con la normatividad local vigente, se realiza el análisis del plano 19 del Acuerdo 287 de 2015 POT nOrTe, el cual se muestra en la figura 6 acompañado de una ampliación a la zona urbana para mejor ubicación de los mismos; en esta se identifican en color verde las áreas correspondientes a incorporación de suelos que se observa, como corresponde, principalmente en áreas periféricas al perímetro urbano, suelos que cambian de clasificación rural a suburbano o a urbano y de suburbano a urbano, en color rojo la modificación del régimen de usos de suelo presente mayormente sobre el anillo vial, los principales corredores viales, una amplia zona en el centro y en los polígonos que se definieron como industriales y en color amarillo las áreas donde se autoriza un mayor aprovechamiento caracterizado por una mayor edificabilidad y que se ve concentrado en barrios centrales como Barzal, San Benito, Porvenir, 20 de julio, Vainilla, Caudal y algunos ejes viales como la calle 35 la avenida 40 y la calle 7.

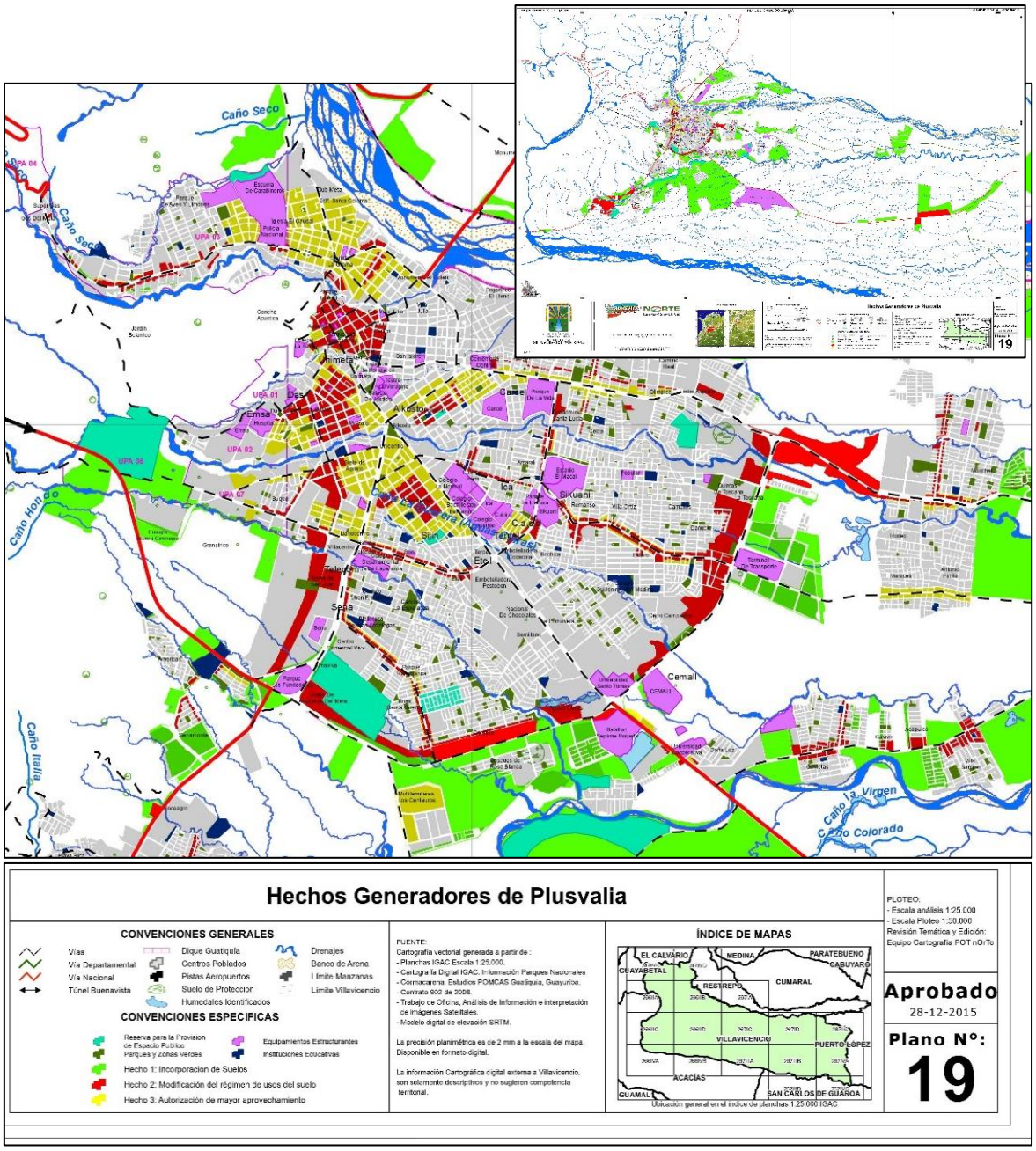

Figura 6. Hechos Generadores de Plusvalía en Villavicencio

Fuente: Concejo Municipal de Villavicencio. Acuerdo 287 de 2015. Plano 19.

Con el fin de dar una dimensión del volumen de recursos que se podrían recaudar, se toma como referencia el estudio de Borrero (2018), quien realiza cálculos aproximados de incremento por metro cuadrado para cada hecho generador, para Bogotá en 2013, calcula incrementos por cambio de uso rural a urbano entre 650% y 1.100%, para cambio por alturas, estima incrementos entre el 50% y el 100% del valor del suelo y para cambio de uso residencial a comercial, incrementos del 46% al 65% en valor por metro cuadrado. Las diferencias en incrementos las justifica de acuerdo con el barrio donde se localiza el hecho generador, el acceso a servicios públicos e infraestructuras y la distancia desde el barrio estudiado al centro. Pese a que son cálculos generales, dan una referencia de la dimensión en recursos que pueden traducir estos aumentos de valor que para el municipio de Villavicencio está definido que le corresponde el 40%.

Por tanto, de acuerdo con lo observado en la figura 6, el potencial de generación de plusvalía está definido en Villavicencio para zonas plenamente identificables, esto sumado a lo manifestado por dos de los entrevistados según los cuales el efecto plusvalía abarca o vincula aproximadamente 12.000 predios por lo que, el potencial de generación de recursos constituye una fuente muy importante para apalancar proyectos de infraestructura dentro de los que se pueden priorizar los proyectos de vivienda de interés social.

Componente cuantitativo

Del lado de la investigación cuantitativa, los resultados presentados en la gráfica 7, muestran que Villavicencio ha recaudado en promedio entre los años 2008 y 2020, $1.040

millones de pesos anuales, aunque sin mostrar una tendencia clara sino picos de recaudo para los años 2012, 2015 y 2019 y caídas drásticas en el recaudo en cada uno de los tres periodos de gobierno presentes en los 13 años analizados, que llegan incluso a cero como en 2014. Esta situación, podría ser explicada por la forma de recaudo que no depende de una proyección o gestión en particular sino del momento en que el propietario del predio permite o genera la situación para que se dé el momento de exigibilidad y por ende el recaudo. Sin embargo, los mayores picos de recaudo coinciden con el último año del periodo de gobierno, puede ser que para evitar la incertidumbre que genera el gobierno siguiente los propietarios agilizan trámites en ese último año.

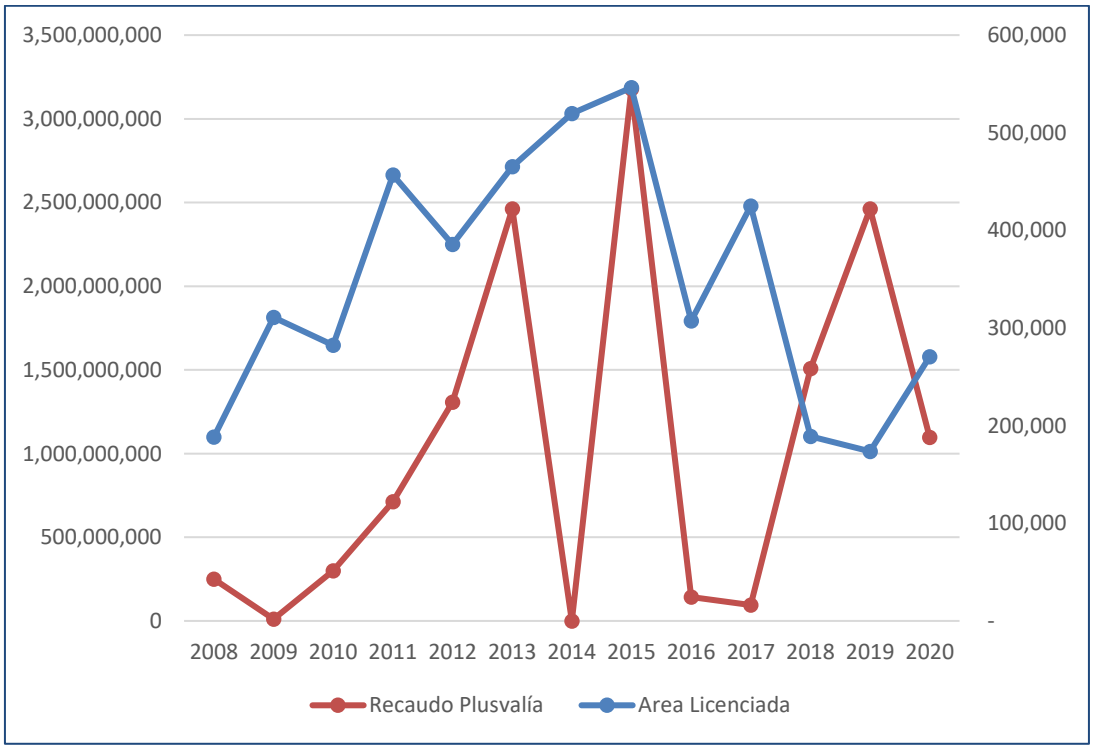

Figura 7. Recaudo Plusvalía Vs. Área licenciada para Construcción En Villavicencio 2008-2020

Fuente: Elaboración propia con información DANE ELIC – DNP.

Borrero (2018), explica, la manera como “la demanda del suelo urbano es una demanda derivada ligada a la demanda final por oficinas, locales comerciales, industrias, vivienda y usos institucionales” (p.125). Partiendo de este concepto se concluye que el área licenciada para construcción agregando todos los destinos, es una buena medida de la demanda de suelo urbano en un territorio. Por otro lado, en Villavicencio el Estatuto de Rentas (Decreto 393, 2019, art.207) en el parágrafo establece que:

> De conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997 y el artículo 6 del Decreto 1788 de 2006, para la expedición de las licencias de urbanización o construcción y sus modalidades; la secretaría de Planeación Municipal. y/o curadurías urbanas, exigirán el certificado de paz y salvo por concepto de la participación en plusvalía.

Por lo cual, debería observarse un acompañamiento o una relación positiva entre el recaudo de plusvalía y la el área licenciada en un municipio al menos podría ser de manera rezagada mientras se obtiene la licencia. Pero la figura 7, no presenta una relación tan directa. Adicionalmente, calculando el coeficiente de correlación entre las 2 variables, siendo la plusvalía recaudada la variable (x) y el área licenciada la variable (y), el valor obtenido aplicando la fórmula es 0.142, cercano a cero, pero entre 0 y 1 por tanto hay una baja correlación, que, sin embargo, es positiva y se infiere que estas variables no son independientes. La tabla 10 muestra los datos que representan la evolución de las 2 variables desde el año 2008 hasta el año 2020 y el detalle del cálculo para obtener el valor del coeficiente de correlación.

Tabla 10. Cálculo del coeficiente de correlación

AÑO	Area Lic (x)	Recaudo PP (y)	(xi - x̄)	(yi - ȳ)	$(x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})$	$(xi - \bar{x})^2$	$\bar{y}(y_i - \ )^2$
2008	188,383	250,018,000	- 159,349	-790,350,155	-39784688342384	25392079286	624653367731038000
2009	310,818	11,425,300	- 36,914	-1,028,942,855	-408916495871	1362637717	1058723399145240000
2010	282,292	298,999,000	- 65,440	-741,369,155	-19543716009779	4282383532	549628224194138000
2011	456,695	713,426,000	108,963	-326,942,155	77699202176640	11872952133	106891172808091000
2012	385,760	1,307,497,000	38,028	267,128,845	49708372916373	1446134634	71357819755827000
2013	465,207	2,462,021,256	117,475	1,421,653,101	289185286600438	13800393698	2021097539182670000
2014	519,798	0	172,066	-1,040,368,155	-59832867825	29606734828	1082365898231010000
2015	546,211	3,177,947,462	198,479	2,137,579,307	630687061256686	39393943976	4569245293112790000
2016	307,223	141,910,516	- 40,509	-898,457,639	-5734555930727	1640972849	807226129330405000
2017	424,933	94,308,605	77,201	-946,059,550	7253880577047	5960006278	895028672734215000
2018	188,883	1,507,961,569	- 158,849	467,593,414	-239482834435537	25232980363	218643600684530000
2019	173,675	2,461,718,263	- 174,057	1,421,350,108	-428418581191461	30295812471	2020236129111450000
2020	270,637	1,097,553,046	- 77,095	57,184,891	-84588959288352	5943627164	3270111742582130
Promedio	347,732	1,040,368,155					
Sumatorias					236511718965248	196230658929	14028367357764000000
Raices						442979.2985	3745446216
Aplicación de la fórmula						0.14254949	

Fuente: Elaboración propia con información ELIC-DANE y Terridata-DNP.

Según el análisis puntual, se puede concluir que, si la plusvalía aumenta y el área licenciada no, se puede deber a que no se otorgaron en el mismo periodo las licencias o que se actuó en otra causal de exigibilidad como la transferencia de dominio. Mientras que cuando aumentan el área licenciada y la plusvalía no acompaña este aumento puede deberse a que el pago se realizó en vigencias anteriores. Para complementar el análisis, de acuerdo con los comentarios expresados por los entrevistados quienes afirmaron que se ha hecho el pago y luego se ha solicitado la licencia, la cual fue negada por falta de acceso a servicios públicos, ahí existiría una falencia en la administración pues, el POT puede definir área de expansión urbana o perímetro urbano solo hasta donde el perímetro de acceso a servicios públicos existe, (Ley 388, 1997, art.12 parágrafo 2) y esto no se estaría cumpliendo.

Si bien no se espera que la plusvalía muestre una tendencia específica debido a que depende de su momento de recaudo implementación que como ya se vio depende del propietario y no de la administración por lo tanto no se podrían realizar proyecciones de recaudo desde la administración local, la aprobación de licencias de construcción podría aproximar un acompañamiento en la tendencia, los predios destinados a ser desarrollados deberían tener al momento de la aprobación de la licencia, su pago correspondiente por concepto de participación en plusvalía. Para continuar con un análisis más aproximado y sin ser del alcance de este trabajo, sería adecuado, obtener en la oficina de instrumentos públicos, los datos de transferencias de dominio filtradas para las áreas objeto de plusvalía, esa información cruzada con el anterior análisis podría aproximar de manera más ajustada la cuantía efectiva de recaudo que se debería evidenciar.

Ahora bien, producto de la aplicación de las políticas de vivienda en Colombia, según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV-DANE 2018, se observa una disminución generalizada del déficit cuantitativo de vivienda medida entre este Censo y el Censo de Población y Vivienda (DANE, 2005). El análisis comparado de las ciudades según el tamaño de población con Villavicencio, indica que solo Ibagué con 3,15% se encuentra por debajo es decir con menor déficit cuantitativo de vivienda, que Villavicencio que presenta un 3,65%. Sin embargo, el déficit cualitativo aumentó en general en estas mismas ciudades, pero en Villavicencio, como se observa en la figura 8, está en 20,03%, la cual se considera como una cifra preocupante teniendo en cuenta que para el 2005 era del 13,98%, ubicándose ahora por encima de ciudades como Bucaramanga, Ibagué, Bello, Pereira y Manizales. Eso significa que se deben reforzar esfuerzos para garantizar el derecho a la vivienda digna a toda la población. La

orden es constitucional y aún hoy, 30 años después de promulgada, el Estado no ha logrado cubrir estas demandas por lo que las administraciones locales deben buscar fuentes de recursos propios alternativas para avanzar en ese propósito.

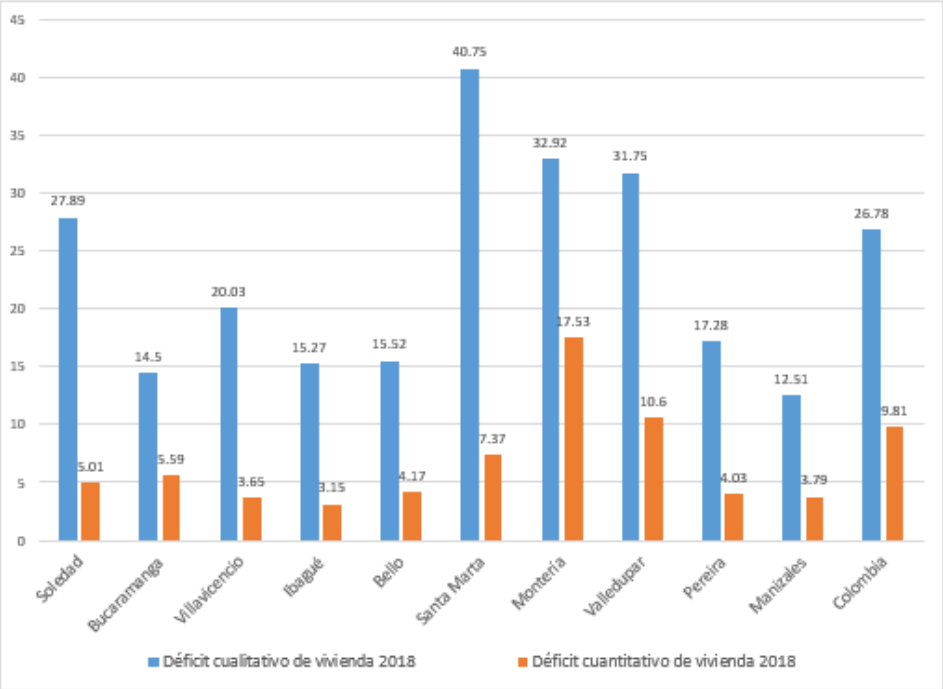

Figura 8. Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda 2018

Fuente: Elaboración propia con información CNPV-DANE.

Como se vio, una fuente importante de recursos para atender esta necesidad son precisamente los montos recaudados por concepto de participación en plusvalía que aplicado de manera eficiente y según lo definido en el POT, son recursos de una cuantía importante.

Capítulo 5

Discusión

Este capítulo permite revisar los resultados concretos obtenidos de la aplicación de la metodología frente a postulados consignados en la literatura analizada y encontrar divergencia o confluencia entre los mismos. Se analizan respuestas más relevantes y coincidentes entre los entrevistados.

Cómo representación del Gobierno local, se entrevistaron dos funcionarios públicos, ambos miembros de la empresa municipal Piedemonte EICM. Desde su punto de vista, la normatividad actual es suficiente para realizar una implementación exitosa de este instrumento, pero esto contrasta con otras opiniones, como la de los urbanizadores o avaluadores, que al realizar el ejercicio han detectado falencias que se mencionarán más adelante. Por otra parte, existe una concordancia en cuanto a establecer parámetros para la utilización de los recursos obtenidos y de este modo eliminar la incertidumbre que no permite a los ciudadanos confiar en el beneficio que recibirán. Esto se logrará en la medida que los municipios incluyan en su reglamentación el esquema de priorización de inversión de estos recursos, como se pudo notar Villavicencio a la fecha está en deuda de emitir dicha reglamentación solicitada desde la adopción del POT nOrTe. 2015-2027.

Uno de los métodos de pago contemplados en la Ley 388 de 1997 sobre la participación en plusvalía, es la cesión de terrenos. Según la entrevista al Arq. John Jairo Pérez, es vital para el banco de terrenos municipal, contar con estos instrumentos de gestión, ya que actualmente son su

única fuente de adquisición. En el artículo 84 se analizó que en los ítems 2 y 3 es perfectamente posible que la participación en plusvalía sea pagada con terreno por lo que es importante que en la reglamentación del municipio se contemple esta opción y se de viabilidad a la hora del cobro pues se tendría allí el insumo con que el municipio podría aportar dentro de los proyectos de vivienda de interés social.

Por otra parte, de acuerdo con las representantes académicas entrevistadas, en la mayoría de municipios en Colombia no se aplica este instrumento de financiación y en los pocos municipios o ciudades que se aplica, este dinero es destinado a cubrir el déficit presupuestal de los proyectos prioritarios que desarrollan los departamentos de infraestructura. Este hecho explica la imagen de impuesto que se le ha dado a la plusvalía, ya que quienes aportan en casos como el mencionado no tienen claro el beneficio recibido. La oportunidad de los municipios de generar recursos propios adicionales para inversión es muy limitada, es por esto que ante las grandes necesidades, los municipios envían estos recursos a cubrir déficit, este proyecto plantea que así como la contribución por valorización se aplica a los predios de influencia de la obra de infraestructura a construir, los recursos recaudados por plusvalía sean destinados de manera específica o al menos prioritaria en inversión en proyectos de vivienda de interés social ya que es una contribución que pretende la redistribución entre la sociedad y es una oportunidad para priorizar aquellos sectores menos favorecidos. En este punto es importante mencionar el aporte que realiza (Furtado, 1997, p.23) quien analiza que, desde el lado de la población,

> contribuye para el rechazo a los impuestos inmobiliarios el desconocimiento del destino de los mismos, ya que ellos no están, al contrario de las tasas, vinculados a una

contraprestación de servicios, ni traen un beneficio específico a quien paga, como en el caso de las contribuciones.

Ahora bien, los municipios que no se han puesto a la tarea de utilizar este tipo de instrumentos requieren de una inmersión en la normativa dispuesta en la Ley 388 de 1997 y además contar con un registro completo de los predios que por otros motivos ya han pagado su participación en plusvalías y no haberlos avaluado nuevamente generando confusión y molestia ante los propietarios al recibir el cobro. Es evidente para los entrevistados que hace falta una reglamentación adecuada de este instrumento en este punto específico, desde la exigencia de tener un registro de avalúos municipales y el correcto registro de quienes ya han participado en la plusvalía, hasta la destinación de los recursos que se recibirán.

En este punto es necesario resaltar dos temas neurálgicos para la aplicación de la participación en plusvalía. El primero, de acuerdo con la información consultada en el Portal de datos Terridata-DNP, el 74% de los municipios de Colombia tienen el catastro desactualizado razón por la cual se genera una gran dificultad a la hora de realizar la identificación predial y poder asignar a cada uno el hecho o hechos generadores que le corresponden según el acto administrativo en que se apliquen. Esta base catastral municipal debe estar muy completa y actualizada en la secretaria de hacienda correspondiente para que esta dependencia realice de manera acertada la aplicación del instrumento. De hecho, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, el catastro se define como un servicio público por lo tanto es obligación de las entidades territoriales prestarlo de manera eficiente así que a partir de su aprobación todos deben realizar la actualización utilizando los mecanismos que para esto dispone la misma ley, esto para

apostarle precisamente a la eficiente aplicación de políticas principalmente en el área rural que son las que tienen en mayor grado de desactualización, pero que claramente será un instrumento que potenciará las finanzas municipales y aportará en la focalización de políticas públicas. Otro punto relevante aquí es la voluntad política, no se puede seguir aplazando el desarrollo de los municipios en favor de unos pocos, ni en favor de la buena imagen del gobernante de turno. Muy de acuerdo con esta reflexión (Furtado, 1997, p.23) postula que:

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

La teoría analizada coincide en que este instrumento es importante para el desarrollo de la ciudad y aunque hay todavía dificultades para implementarlo, se debe insistir en superarlas y de la mejor manera. Para el caso de los tiempos de aplicación, los administradores locales deben saber que dentro de su cronograma definido para la aprobación de la acción o acciones urbanísticas, deben contemplar la elaboración de los avalúos de referencia que fijan el valor por metro cuadrado antes de la intervención y en cuanto se adopte el POT solicitar los avalúos que

estiman el mayor valor por metro cuadrado, dentro de los 5 primeros días, como se vio que es lo ordenado por la Ley 388 de 1997 en el artículo 80 de procedimiento para el cálculo del efecto plusvalía. Estos tiempos deben ser estrictos, pues de la eficiente y adecuada aplicación depende que la liquidación del efecto sea la correcta.

A su vez, en el gremio de los urbanizadores, al estar más en contacto con el tema de la construcción, expresan que comprenden bien el objeto de este instrumento y su finalidad. Sin embargo, ambos coinciden en que el manejo de los recursos recaudados debe tener un seguimiento cercano y no debería estar a cargo enteramente de una empresa pública, sino contando con la participación de empresas privadas. Esto, teniendo en cuenta que las constructoras buscan desarrollar su actividad, un ejercicio inmobiliario, en el cual ofrecen un buen producto que beneficie a una comunidad y a su vez logran una rentabilidad. Para esto la ley ha dispuesto mecanismos como las asociaciones público privadas mediante las que se puede llegar a este complemento de objetivos que deberán ser apropiados por los municipios en ese sentido.

En las entrevistas realizadas a los propietarios de predios se pueden ver dos opiniones que contrastan, por un lado, la representación de los ciudadanos que no han sido ilustrados en el tema de la plusvalía, y la perciben erróneamente como un impuesto sin retribución alguna. Por otra parte, se encuentra un ciudadano más ilustrado en el tema que comprende que la participación en plusvalía es un instrumento de financiación y no un impuesto, además considera que con esto realiza una inversión para obtener más adelante un beneficio en desarrollo urbano. En cuanto al tema de divulgación se confirma que no existe un plan que integre a los ciudadanos y facilite su

aceptación, pero se acepta que la necesidad existe. Como lo mencionó el Arq. Carlos Díaz, en una oportunidad se realizó un plan de divulgación con los presidentes de las juntas de acción comunal para el tema de legalización de barrios y son precisamente este tipo de acciones las que permitirían una mayor aceptación por parte de los villavicenses.

La aceptación de los instrumentos urbanos depende en mucho de la posibilidad que ha tenido la ciudadanía no solo de conocer sino de participar en el proceso, si los propietarios de predios objeto de plusvalía, que son actores vinculados directamente dentro del proceso y que, sin embargo, luego de 24 años de adoptada la Ley 388 en muchos casos carecen de claridad de conceptos, tiempos, destinación y demás implicaciones del instrumento, qué se puede esperar de la población en general cuyo profundo desconocimiento hace que no tengan la oportunidad de aportar en positivo sino que al contrario puedan entrar en oposición por creer que se trata de un impuesto más. Correspondería a la administración municipal vincular a la población no solo en el diseño del instrumento llamase POT, EOT, PBOT, PMD, sino que mediante una planeación estratégica se implementen campañas de cultura tributaria y sobre la importancia de la participación en las decisiones sobre la ciudad en específico, en los instrumentos que los desarrollan, esto es, de dónde se obtendrían los recursos para financiar esos planes y en que se priorizará su inversión, para que ellos puedan hacer seguimiento y encuentren la tranquilidad de la correcta inversión de recursos y la seguridad de avanzar en la senda del desarrollo para la ciudad.

Como se observó también en las entrevistas realizadas, la implementación de la plusvalía es percibida de manera positiva por parte de los distintos actores que fueron entrevistados, con

excepción de uno de los propietarios del predio objeto de plusvalía. En el concepto de los entrevistados, este instrumento funciona muy bien y brinda beneficios para la ciudad que lo implemente siempre y cuando se aplique de la manera correcta y en compañía de instrumentos de gestión. Sin embargo, el proceso de captación de recursos es bastante lento, lo cual hace que se considere como un instrumento de financiación que no resulta tan bueno como podría esperarse. Además, los entrevistados concuerdan en afirmar que este instrumento representa una desventaja cuando los recursos no se destinan a su propósito inicial (en este caso sería la financiación de proyectos de vivienda), sino que se desvían hacia otras áreas que en algunas ocasiones son otra prioridad para el municipio.

Lo anterior se pudo verificar de igual forma en el análisis del comportamiento del recaudo en los 12 años analizados pudiendo comprobar como no es posible proyectarlo, sino que se ha dado de forma espontánea y casi que aleatoria a medida de la necesidad de los urbanizadores. En cuanto al momento de exigibilidad y cobro de la plusvalía contenidos en el artículo 82 de la Ley 388, ya se analizó que conduce efectivamente a que sea incierto el momento de recaudo pues depende de las gestiones que adelante el propietario del predio que permitan que se dé esa situación, por tanto la administración y la ciudadanía deberán tener presente que no se podrán hacer proyecciones de recaudo muy exactas pero que si se insiste en garantizar que se cumpla la función social de la propiedad evitando en lo posible que en la ciudad persistan los llamados “lotes de engorde” y se promueva su desarrollo y que las normas que regulan el uso y ocupación del suelo estén ajustadas a la demanda de suelo de manera que la ciudad se vaya desarrollando en la medida que lo necesita, habrá más posibilidad de garantizar recursos por la vía de la plusvalía.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta discusión se ha centrado en abordar entre otros, cuatro puntos principales para orientar la correcta aplicación del instrumento. Primero, Superar la falta de regulación en cuanto a la destinación de los recursos que se recauden por la aplicación del instrumento. Segundo, la actualización catastral con objeto de tener una base de información predial eficiente sobre la cual partir para la elaboración de los avalúos y poder estimar valores muy ajustados. Tercero, vincular a la ciudadanía mediante campañas se cultura tributaria para divulgar y permitir la participación ciudadana desde el diseño de los instrumentos. Cuarto, socializar la destinación de los recursos como parte de un ejercicio de rendición de cuentas en que se pueda verificar la correcta priorización de inversión de los mismos. Lo anterior coincidiendo en el sentido de apuntar a la critica que expone (Furtado, 1997, p.23), “En suma, la incapacidad crónica del Estado se caracteriza por una debilidad combinada en los aspectos regulatorio, fiscal y coercitivo”.

Capítulo 6

Propuesta de Gestión urbana

Como resultado del análisis, se propone una intervención basada en cinco puntos principales que se complementan para potenciar la participación que tendrá la sociedad sobre de los aumentos de valor de suelo, generados por decisiones administrativas de ordenamiento del territorio, el esquema se muestra en la Figura 9, donde aparece, en la primera línea el tipo de intervención, en la segunda, los actores o responsables y en la tercera la estrategia propuesta.

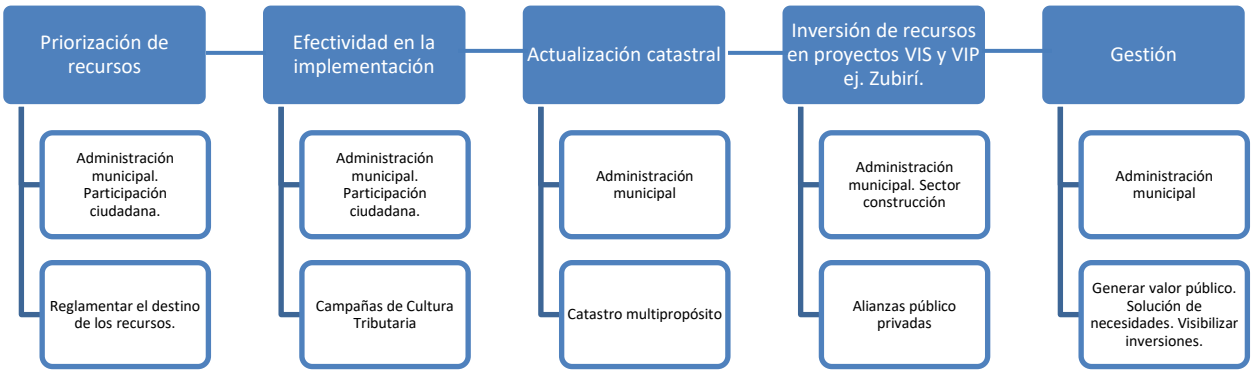

Figura 9. Propuesta de gestión urbana

Fuente: Elaboración propia

Priorización de recursos

La propuesta se basa en que el recaudo efectivo por concepto de plusvalía en el municipio de Villavicencio, sea incluido como primera opción no solo atendiendo el orden del listado

indicado en la Ley 388, sino como prioridad de inversión sobre las demás, por la obligación de garantizar del cumplimiento del derecho consagrado en (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art.51):

> Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

De acuerdo con la Ley 388 de 1997, art. 85 establece los fines hacia los cuales se deben destinar los recursos provenientes de la participación en plusvalía, en primer lugar, indica la "Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social". Y en el parágrafo de este mismo artículo ordena que, "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" (art.85, parágrafo). Sin embargo, el POT nOrTe, artículo 493, deja el establecimiento de esta priorización sujeta a la reglamentación que para este fin apruebe el concejo municipal, entre tanto prioriza obras de infraestructura vial y otras infraestructuras, sobre la inversión en predios para desarrollar proyectos de vivienda de interés social. A la fecha, seis años después esta reglamentación no ha sido emitida, Aunque en el Acuerdo 393 de 2019, Estatuto de Rentas del Municipio, Artículo 204 Destinación de los recursos provenientes de la participación en plusvalía, ubica de nuevo en primer lugar la adquisición de predios para proyectos VIS de acuerdo con la Ley 388, y (Acuerdo 393, 2019, art.210) remisión indica que "En lo no regulado se ajustará a lo previsto en la Ley 388 de 1997 y

sus decretos reglamentarios” por lo que debe ser prioridad y responsabilidad del gobierno municipal, radicar ante el Concejo Municipal un proyecto de Acuerdo que permita definir la reglamentación y el mecanismo para que los recursos provenientes de la participación en plusvalía sean destinados a cubrir esta necesidad urgente de acceder a una vivienda digna para un grupo de población tan vulnerable.

Efectividad en la implementación

El siguiente punto de la propuesta que se recoge de la presente investigación consiste en insistir al municipio de Villavicencio sobre la pertinencia de aplicar la reglamentación vigente en materia de participación en plusvalía como son el Acuerdo 012 de 2002 y el Acuerdo 393 o Estatuto de Rentas del municipio mediante los cuales se establecen las condiciones del recaudo de la participación en plusvalía, vinculando a la población con campañas de sensibilización sobre la cultura tributaria, en las que se concientice sobre la importancia de aportar entre todos al desarrollo de la ciudad, informado al público en general el porqué de la importancia de recuperar las rentas generadas por actuaciones del Estado en donde el propietario del suelo no realiza ningún aporte al valor del suelo. La población siempre verá la implementación de estos instrumentos como un impuesto adicional, pero es trabajo de la administración no solo insistir en que se supere esta creencia, sino que no se vea como un costo político sino como una apuesta en pro del inicio de la transición hacia una ciudad moderna. La estrategia de vinculación de la participación ciudadana en el proceso, debería ser dirigida a la población por la administración municipal.

Actualización catastral

De otro lado, es importante resaltar la urgencia de adelantar la actualización catastral en el municipio, el Plan Municipal de Desarrollo vigente (Acuerdo 410, 2020), en su diagnóstico informa que la última actualización catastral urbana se realizó en el año 2012 y la rural en el 2009 por lo que el atraso en esta herramienta perjudica en una medida muy importante el desarrollo de la ciudad. Como ya se vio, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", (Ley 1955, 2019) establece la necesidad de realizar la actualización catastral multipropósito en todo el territorio Nacional. Villavicencio no debe estar ajeno a este mandato pues al implementarlo, no solo se atraerán ventajas en cuanto a recaudo de impuestos a la propiedad, sino que se constituye, como bien lo explica la ley, en un instrumento de gestión y planificación definitivo para encausar el desarrollo del municipio. Con la actualización del catastro se podrá tener entre otras, la base de la información jurídica de la propiedad, el perfil y tipo de tenedor, áreas reales de los predios, usos actuales esta información constituye un insumo valioso en la planeación de la ocupación del territorio y una herramienta importante a la hora de hacer efectivos los instrumentos de gestión.

Inversión de recursos de plusvalía en proyecto Zubirí

El proyecto Zubirí está incluido dentro de los proyectos del Plan Municipal de Desarrollo, beneficiará a 500 familias que no han podido acceder a una solución habitacional, con la normatividad nacional actual, Villavicencio puede invertir recursos recaudados por concepto de plusvalía o puede aportar terrenos recibidos en pago por ese mismo concepto, pero debe establecer la normatividad específica para que este tipo de proyectos sean prioridad para el

municipio orientando el destino de los recursos hacia este fin. Como se vio, estos son proyectos que impulsan a su vez el instrumento de financiación por el impacto que se genera con su visibilización, además aportan en dinamizar la economía por la vinculación del sector privado y toda la cadena productiva de la construcción. Además, permiten que, aunque son desarrollados por empresas privadas, son proyectos promovidos por el Estado, esto permite que la asignación sea dirigida a la población vulnerable como forma de regulación y no sea producto solo de la economía de libre mercado.

Gestión

Por último, recordar la nueva orientación de la política pública hacia el logro de resultados que generen valor público. Todos las planes, programas, proyectos y acciones deberán estar encausados hacia la solución de necesidades de la población, la captura de rentas del suelo y el análisis y priorización de inversión de estos recursos en esas necesidades generará mejora en la calidad de vida de los habitantes y contribuirá a superar condiciones socioeconómicas adversas como la pobreza y la desigualdad, apostándole a un modelo que dinamice estas políticas se contribuye a que los resultados tiendan hacia una Villavicencio que se consolide como una ciudad incluyente y participativa, y que deja atrás la tradición de permitir que los dueños de la tierra se apropien de recursos que por acuerdo constitucional se deben redistribuir en la sociedad. Es deber de la administración municipal actuar en consecuencia, dejando de lado intereses personales o particulares y llevando a cabo sus funciones de servidores públicos en pro de la ciudadanía.

Capítulo 7

Conclusiones

Con el desarrollo de esta investigación se llega al logro de los objetivos planteados y adicionalmente, el abordaje analítico de estos temas permite aclarar muchos de los conceptos y entender situaciones que se presentan en el ejercicio de la gestión urbana. También se evidencia con la revisión de literatura, que, muchas veces, en la normatividad, se hacen planteamientos generales, pero que a la hora de implementar políticas de ordenamiento locales se deben tener en cuenta condiciones particulares de los territorios y de las sociedades.

En cuanto a la identificación de los tres hechos generadores, se verificó que los definidos en Villavicencio están ajustados a la norma nacional y se detallan en el plano 19 que hace parte del Plan de Ordenamiento Territorial vigente (ver Figura 6), tanto la incorporación de suelo, como el cambio de uso de suelo y la aprobación de una mayor edificabilidad y que también la manera de calcularlo corresponde con lo definido en la directriz del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, encargado de emitir la reglamentación en este tema. En general, la norma es suficiente y clara para la aplicación del instrumento y serían muy importantes los recursos que se podrían recaudar. Sin embargo, como resultado de la implementación en Villavicencio no ha habido un recaudo de recursos que se muestre acompañado de la actividad constructora y el desarrollo urbano en el municipio en los últimos 12 años.

Dentro de los factores que se identificaron mediante la aplicación de la metodología cualitativa con las entrevistas, como responsables de las principales dificultades en la implementación del instrumento de participación en plusvalía, se encontró que Villavicencio está en mora de diseñar y adoptar la reglamentación en específico para la destinación de recursos provenientes de esta fuente, pero también sobre los instrumentos fiscales adecuados según las condiciones específicas del territorio, aunque con la aprobación del Acuerdo 417 de 2020 que da incentivos para pago en efectivo y pago con obra pública se evidencia que se empieza a dar interés al tema. Como se analizó en la literatura en específico en el estudio de Smolka (2013), los ejemplos de recuperación de plusvalías a nivel de Latinoamérica presentan tanto la inversión concreta de esos recursos en proyectos de gran impacto como la utilización de las diferentes herramientas fiscales para que fueran realizables, se visibilizan de tal manera que la población adquiere confianza en la efectividad del instrumento, por tanto en Colombia y en específico en Villavicencio visibilizar la inversión de esos recursos definiendo la destinación específica o una priorización que incluya proyectos específicos, así como promover y adoptar los diferentes mecanismos de recaudo que pueden ser en efectivo y en terrenos, aportará en la consolidación y potenciación de la implementación del mismo.

Villavicencio carece de un sistema de monitoreo y seguimiento que encamine el proceso de mejora continua tal como lo propone Acosta (2010), la evolución del recaudo de plusvalía no se encuentra acompañada de un análisis que permita entender este comportamiento, entendiendo que la captura de ese plusvalor depende del momento de exigibilidad no es posible realizar proyecciones de recaudo, si debería tenerse una justificación a posterior que permita evaluar, encontrar dificultades y planear la mejora en el recaudo incrementando de esta forma la

efectividad del instrumento. Los avalúos realizados para calcular el efecto del aumento de valor del suelo por adopción del Plan de Ordenamiento Territorial permiten tener un valor global aproximado, pero primero, el estudio para calcular el efecto fue realizado en 2019, cuatro años después de lo que dicta la norma, con lo que se pudo haber perdido margen de recaudo en ese periodo; segundo, ese efecto total no puede ser considerado para la proyección de recaudo pues no hay certeza de la conjugación de condiciones para el cobro de la plusvalía, todo depende del mercado en una ciudad que no orienta la limitación de su expansión.

Es importante tener actualizado el catastro al menos de los predios objeto de plusvalía antes de adoptar los instrumentos de planeación o las actuaciones urbanísticas, pues se requiere tener datos como áreas de predios, usos y otras variables necesarias para que el cálculo del efecto sea efectivo incluso conocer el estado de pagos del inmueble, esto fue un aspecto en el que insistieron los resultados, para no generar cobros dobles que causen molestia en los propietarios, que refleje desorden en la administración y desdibujen los instrumentos. El catastro multipropósito se posiciona tanto como instrumento para fortalecer las finanzas del municipio como para orientar la planeación así que ya no es entendible la disposición de normas en un territorio sobre el cual no se tiene claridad en la información, jurídica, catastral, socioeconómica y financiera de sus predios. Estos dos anteriores puntos son reflejados en los estudios de Furtado (1997) y se justifican en costo político de adoptar e implementar políticas no populares entre los actores del mercado inmobiliario. En Villavicencio el catastro urbano no se actualiza desde 2012 y el catastro rural desde 2009, como se observa en la Figura 10. En el Plan de Desarrollo, (Acuerdo 410, 2020) se plantea realizar la actualización catastral tan necesaria en el municipio.

	Código	Departamento	Municipio
Sin detalles	50001	META	VILLAVICENCIO
VIGENCIA RURAL :		2009	
VIGENCIA URBANA:		2012	
PREDIOS ÁREA RURAL:		54,512	
PREDIOS ÁREA URBANA:		144,773	
TOTAL PREDIOS:		199,285	
ÁREA DE TERRENO (ha) RURAL:		122,421.54	
ÁREA DE TERRENO (ha) URBANA:		2,426.37	
AREA TOTAL (ha) :		124,847.91	
CIUDADES 4.0<:		02 Nodos Estratégicos	
	Código	Departamento	Municipio

Mostrando 1 a 1 de 1 registros (Filtrar por 1,128 total registros)

Anterior 1 Siguiente

Figura 10. Estado del catastro en Villavicencio

Fuente: tomado de https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/consulta-por-municipio

Villavicencio debe fortalecer su política de vivienda de interés social gestionando recursos propios para su financiación, debe garantizar el derecho a la vivienda digna de su población, un mecanismo para fortalecer la gestión de recursos dentro de su autonomía, es la aplicación del instrumento de recuperación de plusvalía y la norma nacional permite que estos recursos sean destinados en compra de terrenos para vivienda de interés social por tanto está clara la ventana de oportunidad que se genera y que Villavicencio tiene en mora de potenciar para desarrollar proyectos contemplados en la norma municipal como el proyecto Zubirí que beneficiará a 500 familias del municipio y con el cual se contribuye a la disminución del déficit de vivienda del municipio.

Finalmente, resaltar dos aspectos en los que se debe insistir, vinculación activa de la ciudadanía con campañas promovidas desde la administración en alianza con la academia para y

empoderar la población sobre el instrumento de la participación en plusvalía y en los demás instrumentos y que con ello se conduzca a una mayor y mejor participación desde el diseño de las políticas urbanas.

Por tanto, volviendo a la pregunta de investigación, ¿Por qué no se priorizan los recursos obtenidos con la gestión de cobro de la participación en plusvalía para financiar el desarrollo de proyectos de vivienda que incidan en la reducción del déficit de vivienda en Villavicencio definido en el Acuerdo 287 de 2015? Se identifican con la aplicación de la metodología, el potencial de recaudo que tendría la implementación efectiva del instrumento de participación en plusvalía de acuerdo con los hechos generadores planteados en la norma; los principales factores que han impedido, dificultado y retrasado dicha implementación y se presenta una propuesta encaminada a superar estas dificultades y captar el verdadero potencial del instrumento en beneficio de la población vulnerable del municipio con el fin de superar los déficit habitacionales actuales.

Referencias

Acosta Restrepo, P. (2010). *Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia; la contribución por valorización y la participación en plusvalías*. Lecciones y reflexiones. Desafíos, Vol. 22 No.1, Universidad del Rosario, 15-53.

Acuña, P (2012). El urbanismo y la plusvalía urbana. Blog Hatun llapta. Lima, Perú.

Blanco, A., Moreno, N., Vetter, D., & Vetter, M. (2016). *El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos.* Washingtong: Banco Mundial.

Borrero Ochoa, O. (2018). *Economía Urbana y plusvalía del suelo*. Bhandar Editores.

Concejo Municipal de Villavicencio. (29 de diciembre de 2015). Plan de Ordenamiento Territorial. [Acuerdo 287 de 2015]. https://www.concejodevillavicencio.gov.co/normograma/acuerdos/category/38-2015?start=20

Concejo Municipal de Villavicencio. (28 de mayo de 2020). Plan de desarrollo Villavicencio cambia contigo 2020-2023. [Acuerdo 410 de 2020].https://www.concejodevillavicencio.gov.co/normograma/acuerdos/category/426-2020.

Consejo Municipal de Villavicencio. (28 de julio de 2020). Incentivo tributario. [Acuerdo 417 de 2020], https://www.concejodevillavicencio.gov.co/normograma/acuerdos/category/426-2020

Consejo Municipal de Villavicencio. (22 de mayo de 2002). Normas para la aplicación en el Territorio de Villavicencio, de la participación de la plusvalía que generen las acciones urbanísticas del municipio . Acuerdo 012 de 2002

Concejo Municipal de Villavicencio. (25 de noviembre de 2019). Estatuto de Rentas del Municipio de Villavicencio. Acuerdo 393 de 2019. https://www.concejodevillavicencio.gov.co/normograma/acuerdos/category/320-normatividad-acuerdos-2019

Congreso de la República. (24 de julio de 1997). Ley de Ordenamiento Territorial. [Ley 388 de 1997]. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997

Congreso de la República. (enero 15 de 1991). Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. [Ley 3 de 1991]. https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/0003%20-%201991.pdf

Constitución Política de Colombia. [C.P.] (1991). https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf

Dagnino, J. (2014). Correlación. *Revista Chill Anest* 43, 150-153

Departamento Administrativo de la Función Pública. DAFP. (6 de julio de 2015). Promoción y protección del derecho a la participación democrática. [Ley Estatutaria 1757 de 2015]. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=65335

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE. (2018). *Proyecciones Municipales de población.* Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE. (2021). Estadísticas de las licencias de construcción. (https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/licencias-de-construccion

Departamento Nacional de Planeación. (23 de agosto de 2021) Terridata, descarga por dimensión. https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas.

Departamento Nacional de Planeación. (14 de septiembre de 1994). Política de Vivienda Social Urbana. CONPES 2729. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2729.pdf

Falcon, J. C., & Herrera, R. (2005). *Análisis de datos estadisticos* (Universida). Universidad Bolivariana de Venezuela. http://files.pnfa-iuty-yaracuy.webnode.com.ve/200000046-c8762c96c2/Analisis del Dato Estadistico.pdf

Furtado, F. (1997). Instrumentos para la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Debilidad en la Implementación, Ambigüedad en la Interpretación. Lincoln Institute of Land Policy Informe Parcial.

García Ferrando, M. (1993). La Encuesta. En M. García Ferrando, J. Ibáñez y F. Alvira (Comp.), El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación. Madrid, España: Alianza Universidad.

Hernandez, R., Fernández, C., & Baptista, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación* (M. Rocha (ed.); McGRAW-HIL). McGRAW-HILL. http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. IGAC. Resolución 620 de 2008 (23 de septiembre) Por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997.

https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/resolucion_620de2008.pdf

Jaramillo González, S. (2001). *La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de valorización y la participación en plusvalías.* "Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano". Santiago de Chile. Eure Libros.

Maldonado Copello, M. M. (2002). *Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia*. https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/maldonado-elementos-bc3a1sicos-para-la-aplicacic3b3n-de-la-participacic3b3n-en-plusvalc3ada-en-colombia.pdf

Reese, E. (2003). *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad.* http://sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/7097/7128/7133/83858.pdf

Rivadeneira C., S. T. (2018). *El ordenamiento catastral urbano en la plusvalía y su incidencia en los ingresos del municipio del Cantón Jipijapa, periodo 2016 - 2017.* Jipijapa: Universidad Estatal del Sur de Manabí.

Smolka, M. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano.* Cambridge (Massachusetts): Lincoln Institute of Land Policy.

Anexo

Entrevistas a funcionarios públicos

Dirigida al arquitecto Carlos Díaz de Piedemonte EICM.

1. ¿Qué problemas se presentaron al proponer la participación en plusvalía como un instrumento de financiación para Villavicencio?

R. Según el decreto 021/2002, sería viable, no deberían tener problemas, debido a su cumplimiento de la norma en el artículo 3 menciona: "El señalamiento de las áreas generadoras de participación en plusvalías, debe entenderse sin perjuicio de la existencia, en el suelo urbano, de otras áreas, zonas o inmuebles, en los que puedan generarse participaciones en plusvalía por concretarse hechos generadores", y están ubicadas en el Plano No. 20.Áreas generadoras de la participación en plusvalía; además, en el artículo 34 enciso 4 modificó el 147 así: "Diseñar mecanismos que le permitan al municipio adquirir, adecuar y ofrecer suelo apto para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social prioritaria o ejecutar directamente esos proyectos o por sistemas de gestión asociada, evitando que la plusvalía generada por la incorporación de la tierra"; así mismo, en el ARTÍCULO 101.- Contenido de un Plan Parcial, en el ítem h) orienta "La propuesta de Plan Parcial deberá incluir el proyecto de liquidación de la participación en la plusvalía a que haya lugar a favor del Municipio y los mecanismos para realizar y asegurar el pago de la misma, todo de conformidad con las normas previstas en el Acuerdo de carácter general mediante el cual el Concejo de Villavicencio regule su aplicación, según lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 388 de 1.997 y en sus decretos reglamentarios o en las normas que las complementen, sustituyan, o modifiquen", continuando con el plan parcial, en la fase adopción recomienda, en el artículo 111, en su parágrafo describe "Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme el decreto de adopción del plan parcial, el Alcalde o quien este determine por delegación,

procederá a solicitar los avalúos de que trata el inciso segundo del artículo 80 de la Ley 388 de 1.997 para efectos de la liquidación del efecto plusvalía derivado de la acción urbanística respectiva."

2. ¿Considera que deba desarrollarse alguna reforma a la normativa colombiana de la participación en plusvalía para que se facilite su implementación?

R. Creería, que con las actuales normas es suficiente.

3. ¿Se tiene pensada alguna estrategia de divulgación o socialización con los ciudadanos acerca de los conceptos de participación en plusvalía y su inclusión en el POT?

R. Como el tema "plusvalía", a muchos temas de ordenamiento, de instrumentos, por lo que, si es necesario capacitar en este tema puntual, asimismo, es inherente a temas como la legalización de barrios, en el cual se desarrolló una capacitación en el 2018 "Seminario de Ordenamiento Territorial y Legalización de Barrios", dirigido a los líderes y presidentes de JAC, y se deben continuar con su actualización.

4. ¿Cuál fue la primera opinión que tuvieron los propietarios de las tierras en especial los constructores con la implementación de la Plusvalía en la ciudad de Villavicencio?

R. Al principio, fue como negativa, con el paso de los años y de las experiencias individuales vinculación de estos recursos a los proyectos, se fue aceptando y ampliando la aceptación.

5. ¿Los recursos provenientes de la captura de la plusvalía qué importancia le generaría a la ciudad de Villavicencio?

R. La pertinencia de la utilización de estos recursos es importantísima, ha permitido y permitirá, el desarrollo de proyectos.

Dirigida al Arq. John Jairo Pérez de Piedemonte EICM.

1. ¿Cómo ha sido el proceso de compra de terrenos para fortalecer el Banco de Tierras de Piedemonte EICM?

R. El proceso de adquisición de compra de terrenos es complejo en el sentido que en este momento no hay recursos por parte de la entidad, nos tenemos que apoyar en la administración municipal de acuerdo con el orden presupuestal que se haya asignado, pero el ítem de compra o adquisición de terrenos como quedo en el plan de desarrollo es a través de instrumentos de gestión y financiación como plusvalías y transferencia de cargas urbanísticas en el cumplimiento de carga vip del 20% de los proyectos urbanísticos que se generen en el municipio.

2. ¿Cuáles son las actuales fuentes de financiación del proyecto de vivienda VIS "Zubiri" en Villavicencio?

R. El recurso para el desarrollo de este proyecto es a través de alianzas estratégicas donde el urbanizador desarrolla el proyecto y el gobierno hace un aporte en subsidio, se recogen del orden nacional municipal y en algún evento departamental.

3. ¿Qué opina del potencial de la participación en plusvalía como instrumento de financiación de VIS en Villavicencio?

R. Es una herramienta fundamental para la adquisición de recursos y/o suelo, el inconveniente es que no es inmediato se debe esperar a que los procesos de gestión surtan primero su trámite y se inicie el desarrollo de los proyectos para que se genere el cobro de la plusvalía, es decir es un recurso que se tiene en caja y en el momento que lo realicen se empieza a captar el dinero o el suelo que propongan en parte de pago para el desarrollo de vis y vip.

4. ¿Qué ventajas y desventajas le traería a la empresa Piedemonte la captura de Plusvalía?

R. Trae solo ventajas, puesto que se está capitalizando recursos, estos son importantes para la adquisición de suelos y poder plantear proyectos de vis en el municipio, podemos estar hablando que a través de las captaciones de plusvalías se podría cumplir con las metas propuestas en el plan de desarrollo y así sucesivamente, es importante aclarar que siempre y cuando se utilicen todos estos recursos para este fin, porque de igual manera se puede utilizar en otras actuaciones urbanísticas de la administración. Se vuelve desventaja cuando los recursos son utilizados para otro tipo de obra o proyecto que no se encuentran enmarcados en nuestro objeto social.

Entrevistas a representantes académicos

Dirigida a la profesora de estudios urbanos, Claudia Mercedes López, Unipiloto.

1. ¿Porque es difícil financiar proyectos de infraestructura mediante instrumentos de financiación como la participación en plusvalía?

R. La Participación en Plusvalía entra al Fondo general de los municipios, y es redistribuida de acuerdo al presupuesto, en los proyectos prioritarios de infraestructura; Sin embargo, estas apropiaciones normalmente cubren déficit presupuestal de proyectos en ejecución.

2. ¿Cómo utilizar un instrumento como la plusvalía para financiar el desarrollo de un proyecto de VIS?

R. La plusvalía no aplica a proyectos VIS, de tal forma que ya se está apoyando la financiación, adicionalmente ya existe el Subsidio de vivienda VIS-VIP.

3. ¿Cuáles cree que son los motivos por los cuales no se han aplicado en ciudades como Villavicencio, instrumentos de financiación como la participación en plusvalía?

R. Creo que puede ser por falta de manejo y conocimiento de la función que cumple este instrumento.

4. ¿Considera que deba desarrollarse alguna reforma a la normativa colombiana de la participación en plusvalía para que se facilite su implementación?

R. Más que una reforma, se debe reglamentar en detalle la disposición de estos recursos y manejo de los municipios.

5. ¿Considera que la participación en plusvalía es el instrumento de financiación más eficiente para aplicar en una ciudad como Villavicencio? Si no lo es, desde su experiencia ¿Cuál propone?

R. La plusvalía bien manejada, define un instrumento eficaz para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura pública de los municipios. Antes de crear nuevos instrumentos de gestión se deben reglamentar los existentes.

Dirigida a la profesora de estudios urbanos, Sandra Perdomo, Unipiloto.

1. ¿Porque es difícil financiar proyectos de infraestructura mediante instrumentos de financiación como la participación en plusvalía?

R. Porque en la mayoría de los municipios no se aplica.

2. ¿Cómo utilizar un instrumento como la plusvalía para financiar el desarrollo de un proyecto de VIS?

R. Asignar un porcentaje del recaudo para habilitación de suelo para proyectos VIP.

3. ¿Cuáles cree que son los motivos por los cuales no se han aplicado en ciudades como Villavicencio, instrumentos de financiación como la participación en plusvalía?

R. Falta de voluntad política y compromiso ciudadano, son altas sumas de dinero que son poco restituibles.

4. ¿Considera que deba desarrollarse alguna reforma a la normativa colombiana de la participación en plusvalía para que se facilite su implementación?

R. Más que reforma normativa, considero se debe ser más exigente con la implementación.

5. ¿Considera que la participación en plusvalía es el instrumento de financiación más eficiente para aplicar en una ciudad como Villavicencio? Si no lo es, desde su experiencia ¿Cuál propone?

R. Considero que la eficiencia de los instrumentos de financiación además de su recaudo, se debe a su destinación, ya que no siempre es objetiva.

Entrevistas a propietarios de predios

Dirigida a Cesar Otálora, propietario de un predio objeto de plusvalía.

1. ¿Qué concepto tiene de la participación de plusvalía en Villavicencio?

R. Que es un nuevo impuesto que nos quieren cobrar afectando la economía de mi hogar.

2. ¿Está de acuerdo en la metodología aplicada para el cálculo del valor de plusvalía que debe pagar?

R. No sé cuál metodología se adoptó.

3. ¿Está de acuerdo por el valor a pagar en plusvalía?

R. No, opino que la situación económica no está para cobrar un nuevo impuesto.

4. ¿Qué importancia le generaría los recursos provenientes de la captura de Plusvalía para el desarrollo urbano de nuestra ciudad?

R. Los recursos que el Estado puede recoger de este impuesto si son bien administrados servirían al mejoramiento urbano de Villavicencio.

5. ¿Por qué cree que no se ha implementado la participación de plusvalía en la ciudad de Villavicencio?

R. No sé.

Dirigida a Pedro Ruiz, propietario de un predio objeto de plusvalía.

1. ¿Qué concepto tiene de la participación de plusvalía en Villavicencio?

R. Pues es una actividad que debió haberse implementado desde el año 2015, que fue cuando se aprobó el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial. Y ahí fue donde se originaron esos hechos generadores de plusvalía. Ya vamos 6 años después, y eso no se ha llevado adelante, a ningún término.

2. ¿Está de acuerdo en la metodología aplicada para el cálculo del valor de plusvalía que debe pagar?

R. No se puede determinar si uno está de acuerdo o no en el tema de pagar la plusvalía, pues eso no es un concepto. Uno no puede decir si está de acuerdo o no en una ley, porque es que la ley es la ley. Ya en este caso la plusvalía es ley. Entonces yo puedo decir que no estoy de acuerdo con la ley, pero igual tengo que acatarla, tengo que asumirla. Las leyes, una vez ya, surten todos sus procesos legales de aprobación en el senado, cámara, en los consejos y en las asambleas. Si están debidamente los decretos expedidos y a las cláusulas, la ley no se discute, la ley se acepta. Entonces si estoy de acuerdo o no con la ley, pues yo estoy de acuerdo con la plusvalía. Considero que la función social de la tierra es válida y los beneficios deben repartirse entre todos los actores del tema. Pero entonces ahí es donde está la importancia de que esto sea equilibrado y justo.

3. ¿Está de acuerdo por el valor a pagar en plusvalía?

R. Con respecto a la aplicación de la plusvalía en Villavicencio, pues ya sabemos que la ley da un margen hasta del 50 por ciento de la plusvalía para las entidades. En este caso, pues Villavicencio reglamento un hasta el 40 por ciento. Pues bueno, todo depende de cómo se desarrolle la aplicación de estos recursos. Porque si se hace una buena y juiciosa inversión de estos dineros, ese 40 por

ciento puede verse reflejado y puede verse muy bien ejecutado en el ámbito municipal. Pero ahí es donde tenemos que ver cómo se van a aplicar bien estos recursos.

4. ¿Qué importancia le generaría los recursos provenientes de la captura de Plusvalía para el desarrollo urbano de nuestra ciudad?

R. Como lo mencioné en las preguntas anteriores, si se realiza una juiciosa inversión de los recursos recolectados, el desarrollo urbano se puede ver beneficiado, además es importante que las inversiones que se hagan sean equilibradas y justas.

5. ¿Por qué cree que no se ha implementado la participación de plusvalía en la ciudad de Villavicencio?

R. Revisando el tema específico en Villavicencio, de por qué no se han aplicado los recursos de la plusvalía. Es triste que algunos alcaldes hacen unos esfuerzos, pero después otros llegan con otro interés o les parece que ese esfuerzo que se hizo no era el indicado. Sucede algo parecido a lo que sucedió con el Metro de Bogotá que se volvió un tema político en donde si un alcalde dijo blanco, el otro dice negro sin ver la conveniencia verdadera de la ciudad. Entonces, si hay un político que quiere sacar adelante la plusvalía, el otro no tanto, o si hay un político que hace unos estudios referentes a esa plusvalía con un alcalde o un gobernador que en su momento le parecieron convenientes, puede ser otro que llega y no se va por ahí, sino toma su propia directriz y no dan continuidad a los procesos. A veces algunos estudios no se hacen con el debido soporte técnico. Entonces uno como constructor, pues a veces recibe unas valoraciones que a todas luces ve que no corresponden a una realidad comercial ni a una realidad de la norma. La norma es muy clara y ahí dice que se establecen los dos valores antes y después del hecho generador de plusvalía y ahí es donde se genera el porcentaje que le corresponde al ente territorial. Ahí es donde están las inconsistencias, en esas valoraciones, pues no se tiene muy claro cuál es el antes. Muchas veces se

conoce el valor del después del hecho generador, pero del antes no. Entonces ahí donde está la dificultad de establecer y medir estos factores de plusvalía.

Entrevista a constructores o urbanizadores

Dirigida a Mauricio Cortes Constructor de Villavicencio.

1. ¿Cómo interpreta la participación de plusvalía como instrumento de financiación para el municipio?

R. La interpretación de la participación de plusvalía como instrumento de financiación para el municipio es clara, es única y exclusivamente de uso para desarrollo de proyectos públicos a saber que, por ley, el único uso designado es para el desarrollo público.

2. ¿Qué ventajas le traería a el sector de la construcción la captura de Plusvalía?

R. Mejoramiento en obras de infraestructura municipal, tales como vías, servicios públicos, infraestructura vial. Mejorando las condiciones sectoriales por ende mejor valor agregado a la hora de vender un proyecto.

3. ¿Usted ha construido Viviendas de Interés Social en Villavicencio para ayudar a reducir el déficit de vivienda que se presenta actualmente en nuestra ciudad?

R. Si he construido viviendas de interés social.

4. ¿Actualmente conoce los subsidios que otorga la Nación para la compra de vivienda de interés social?

R. Subsidios por cajas de compensación. Subsidio de casa ya. Subsidio por pertenecer a una etnia característica. El monto del subsidio es tazado dependiendo del nivel de ingresos que demuestre la persona y las condiciones de vulnerabilidad y calificación.

5. ¿Considera que los dineros captados por plusvalía en nuestra ciudad deberían ser otorgados a la empresa municipal PIEDEMONTE para la construcción de vivienda de interés social?

R. Considero que, si deberían ser otorgados a la empresa PIEDEMONTE, pero deberían tener una veeduría en el proceso de desarrollo del mismo, garantizando que el capital que se propone utilizar sea debidamente implementado y no coja rumbos distintos a los cuales fueron destinado.

Dirigida al Arq. Fernando Beltrán, urbanizador de Villavicencio.

1. ¿Cómo interpreta la participación de plusvalía como instrumento de financiación para el municipio?

R. Considero que es muy válido el concepto que tiene la Ley 388 respecto a los hechos generadores de plusvalía, es decir, los beneficios que el Estado otorga a ciertos terrenos o a ciertas áreas de la ciudad para que tengan un mayor aprovechamiento o un óptimo desarrollo con base a esas normas nuevas que le otorgan. Pues es bueno que esos beneficios se repartan obviamente entre quien generó esta plusvalía en este caso el gobierno del Estado, y el dueño del terreno que de alguna manera se ve beneficiado por la plusvalía. El primer concepto que hay que tener en cuenta, es que muchas personas toman la plusvalía como una afectación y en el fondo es un beneficio. Si usted no tuviese las normas nuevas, pues no podría desarrollar de una manera óptima sus terrenos. Entonces, partiendo de la base de ese concepto, considero que para el municipio es un beneficio poder percibir ciertos recursos de esta aplicación de plusvalía, pues podría favorecer en el sentido de poder desarrollar algunos proyectos que de otra manera no podrían llevar a cabo.

2. ¿Qué ventajas le traería a el sector de la construcción la captura de Plusvalía?

R. En la medida en que el municipio implemente algún tipo de proyecto en alianzas público privadas, el sector de la construcción podría verse favorecido. Si lo ponemos del punto de vista de todo el sector de la construcción, si el municipio genera proyectos y condiciones mediante estrategias concertadas con particulares, desarrollarlas trae beneficio a todo el sector de la construcción. De lo contrario, si únicamente se desarrolla, digamos, de manera unilateral, por cuenta de los municipios, estos nuevos proyectos de vivienda pueden traer el beneficio únicamente a un grupo escogido como actualmente sucede con muchas acciones de los entes territoriales. Donde entran a participar muy pocos escogidos en determinado tipo de proyectos y el resto del gremio del sector no tienen una participación importante.

3. ¿Usted ha construido Viviendas de Interés Social en Villavicencio para ayudar a reducir el déficit de vivienda que se presenta actualmente en nuestra ciudad?

R. En algún momento sí participé en proyectos de vivienda, de interés social, pero en hace unos cinco años no he tenido esa oportunidad, porque es que los proyectos de interés social son proyectos que requieren de ciertas condiciones especiales, sobre todo en el tema del valor de la tierra y la optimización de los servicios públicos. La vivienda de interés social maneja unos márgenes de rentabilidad muy bajos, en donde usted trata de obtener el beneficio por el volumen que usted pueda desarrollar, y para usted tener cierto volumen tiene tener áreas considerables para poder ejecutar un proyecto inmobiliario en condiciones de rentables normales. Entonces no es fácil. Hoy en día no es fácil conseguir tierras de ese tipo, a precios accesibles y en condiciones de prestación de servicios públicos básicos. Entonces realmente en este momento no estoy participando en ese tema de proyecto de vivienda de interés social.

4. ¿Actualmente conoce los subsidios que otorga la Nación para la compra de vivienda de interés social?

R. Sí, el subsidio de vivienda del Programa "Mi Casa Ya" y el subsidio de las entidades de cajas de compensación. Eso es un elemento importantísimo para apalancar todos los proyectos de vivienda de interés social. Yo creo que, si no se mantienen las políticas que a través de los gobiernos se han dado, de esos subsidios o de las cajas de compensación sería casi imposible llevar a cabo por el esfuerzo de los proyectos privados de vivienda de interés social. El esfuerzo de los públicos es diferente porque ellos no manejan rentabilidades, la rentabilidad de ellos es el beneficio social. Uno no puede decir que su proyecto va a ser solo beneficio social, también requiere una rentabilidad económica o si no ninguna persona se le mediría a este tipo de proyectos. Entonces, el apalancamiento en subsidios es importantísimo, es básico, es fundamental y debe ser mantenido e incrementado. Lo que sí es importante y hay que tratar de lograr hacer un poco más rápido, más ágil y más expedito es todo el proceso de adquisición de los subsidios, porque es complicado para la persona que solicita y para el constructor. Todo el proceso es lleno de trámites e incertidumbres, porque al final los subsidios pueden terminarse o no le aprueban a la persona por algún concepto de subsidio y los negocios se caen. Los subsidios son una rama muy importante dentro de los proyectos de interés social, pero hay que agilizarlos y simplificarlos un poco.

5. ¿Considera que los dineros captados por plusvalía en nuestra ciudad deberían ser otorgados a la empresa municipal PIEDEMONTE para la construcción de vivienda de interés social?

R. En el tema de cómo va a ser el manejo y la destinación final de estos recursos de plusvalía. Pues ahí sí, yo difiero un poco respecto a que sean desarrollados directamente por los entes territoriales, llámelas usted municipios o alcaldías. Yo pienso que, ellos captan los recursos, pero lo ideal es que exista una alianza público privada en la cual el privado, el constructor aporte con su experiencia, sus conocimientos y su imparcialidad respecto a la conveniencia política. Porque el

constructor no busca que un determinado grupo, alcalde o gobernador desarrolle un proyecto, sino únicamente el tema de hacer una actividad, un ejercicio inmobiliario y lograr una rentabilidad para sacar un buen producto que beneficie a una comunidad. Pero hoy en día se ve como a veces esos proyectos se politizan y empiezan a haber manejos amañados y burocráticos. Ningún proyecto de desarrollo de vivienda en condiciones normales aguanta que se den manejos políticos o "manejos de mano limpia", como diríamos nosotros. Entonces yo sí creería que la figura a manejar es una alianza público privada. Incluso los municipios pueden aportar los terrenos y el constructor puede aportar su experiencia, su trabajo y su capacidad juntos sacan adelante los proyectos. En el tema de iniciar el manejo de este tipo de proyectos por entidades públicas, hay que mirar muy bien con lupa, como se implementan, para que no se vuelva un barril sin fondo o una caneca rota en donde los recursos se dilapiden o no se puedan aplicar como debe ser.

Entrevista a avaluadores

Dirigida al Ingeniero Santiago Beltrán inscrito a la Lonjallanos.

1. ¿Qué opinión tiene de la participación de plusvalía en Villavicencio?

R. En consideración particular, la participación de plusvalía en el municipio de Villavicencio se encuentra acorde a lo establecido según la Ley 388 de 1997. Sin embargo, se encuentran casos especiales en donde por razones externas, se han encontrado predios individualizados en propiedad horizontal con el distintivo a la contribución en donde esto tuvo que haber sido retribuido por la empresa o entidad edificadora preliminar. Se encuentra también una serie de irregularidades en la base de datos de las oficinas de hacienda en donde no se tiene actualizado el listado de predios que en su desarrollo ya hicieron la retribución a el "impuesto" y los que no lo han hecho, generando inconformidades por los ciudadanos y dando cabida jurídica a la acción de grandes empresas o

entidades edificadoras presentando los debidos artefactos jurídicos para desvirtuar el cobro debido del dinero generado por la plusvalía. En relación a lo mencionado previamente y otros aspectos puntuales que no se pueden divulgar por condiciones contra actuales, se puede afirmar que el proceso de recolección del dinero podrá presentar retrasos en la proyección de desarrollo municipal la cual se verá identificada en el atraso del desarrollo de la región.

2. ¿Cuántos predios avaluaron según contrato adjudicado por la Alcaldía de Villavicencio a la Lonja de Propiedad Raíz de los Llanos Orientales?

R. Aproximadamente doce mil quinientos predios (12.500). No se puede dar un rubro exacto debido a que aún se encuentra en verificación por parte de la alcaldía la acotación de predios finales. Esto por disparidad de fuentes cartográficas suministradas por parte de la alcaldía y la cartografía récord actualizada con información de la base de datos del IGAC a la fecha

3. ¿Cuál es la metodología que implementaron para desarrollar el cálculo de plusvalía con la adopción del acuerdo 285 del 2015?

R. Se implementó la metodología descrita en los artículos 75, 76, 77 y 80 de la Ley 388 de 1997.

4. ¿Cuál fue la reacción de la Administración municipal al conocer las cifras de los recaudos que se podrían recuperar por la participación en Plusvalía?

R. Cabe resaltar que la administración municipal en el momento de la ejecución de contrato ya tenía un valor tentativo de lo que podría generar la recolección del dinero de plusvalía. Pero para ello se debía de hacer un estudio serio y verídico que pudiera colaborar con la recolección del dinero, y para ello se contactó con la entidad Lonjallanos para poder generar la presentación de dicho informe. Después de la entrega del insumo, la administración se dedicó a “resolver” problemáticas que desde hacienda y administración municipal yacían para poder hacer paso a el cobro individualizado.

5. ¿Encontraron predios al momento de hacer las visitas de campo que ya se les ha debido haber cobrado la plusvalía anteriormente y no dentro de este contrato y por qué?

R. Si, se encontraron predios los cuales se les debió de haber cobrado plusvalía desde el cambio de POT anterior al 2000 y la implementación del POT 2000. los cuales no se les hizo el debido proceso. Adicional a ello y de la implementación del nuevo POT del 2015, si se analiza el debido proceso que enmarca la Ley 388 del 97, se pretende cobrar la plusvalía después del 2019 donde se debió de empezar a cobrar justo después de la implementación del instrumento y no después de 4 años de la implementación del mismo.

Dirigida al Dr. Luis Eduardo Rangel presidente de la Lonjallanos.

1. ¿Qué opinión tiene de la participación de plusvalía en Villavicencio?

R. Primero, opino que la participación de la plusvalía en Villavicencio era muy desconocida por los ciudadanos, ya que sabían muchos de ellos que el cambio del uso del suelo debía de generar al Estado un valor económico y ahí hay algo muy importante y es que los cambios de uso del suelo fueron un beneficio económico para los políticos de turno que modificaron POT de acuerdo a sus intereses para nuestra ciudad.

2. ¿Cuántos predios avaluaron según contrato adjudicado por la Alcaldía de Villavicencio a la Lonja de Propiedad Raíz de los Llanos Orientales?

R. La cantidad de personas que se evaluaron en el contrato por la Alcaldía fue de 12000 predios, pero recuerde que de esos 12000 predios solamente a nosotros nos dieron unas manchas geofísicas y nosotros determinamos unas manchas geoeconómicas que irradiaron a un pocotón donde predios.

3. ¿Cuál es la metodología que implementaron para desarrollar el cálculo de plusvalía con la adopción del acuerdo 285 del 2015?

R. La metodología que se implementó para el desarrollo de los valores de plusvalía según el acuerdo 287 de diciembre de 2015, fueron de acuerdo a los tres hechos generadores existentes. Primero se determinó un precio de referencia P-1 de los terrenos ubicados en zonas geofísicas homogéneas. Para nuestro caso debemos encontrar valores antes de la adopción del nuevo POT, o sea, antes de diciembre del 2015 y buscar valores actualizados y deflactados al año 2015 mediante el IVP Índice de valor predial. El valor encontrado corresponde al P-1 y luego encontramos valores para el P2 correspondiente, valores después del POT en el año 2016, que también se deflactaron de mercados hallados en el año 2019 cuando se realizó el contrato. Lo mismo para lo anterior. Todos estos casos correspondían a hechos generadores, los tres que existen: de rural a suburbano, de rural a expansión urbana, industrial y unos cambios que se determinan dentro de áreas urbanas que cambian a: comercio especial, a moderado o a otros. Y donde se aumenta el valor del índice de construcción de acuerdo a unos datos especiales.

4. ¿Cuál fue la reacción de la Administración municipal al conocer las cifras de los recaudos que se podrían recuperar por la participación en Plusvalía?

R. La reacción de la ciudadanía fue confusa porque creían que nosotros éramos los que estábamos cobrando la plusvalía, pero no, todo lo que hicimos fue determinar algunos valores irradiados. La alcaldía, que es la que debe cobrar esa plusvalía, teniendo en cuenta que había unos predios que ya habían tenido por obligación que haber pagado la plusvalía y estaban dentro de los predios a los que se debía causar la plusvalía.

5. ¿Encontraron predios al momento de hacer las visitas de campo que ya se les ha debido haber cobrado la plusvalía anteriormente y no dentro de este contrato y por qué?

R. Por último, claro que sí, se encontraron perdidos al momento de las visitas de campo. Como tal se observaron conjuntos ya desarrollados que por lógica ya debían de haber pagado la plusvalía

para poder desarrollarse como conjunto residencial. Ejemplo el conjunto San Sebastián en el anillo vial. Solicitamos a la Alcaldía verificar los predios que ya habían sido objeto de plusvalía y que ya habían cancelado, pero nunca nos dieron respuesta a nosotros en este caso. Por lo tanto, nosotros tuvimos que incluir esos predios. De acuerdo al contrato.