

MOVILIZACIÓN SOCIAL DE LA VALORIZACIÓN DE LA TIERRA: casos latinoamericanos

MARÍA CLARA VEJARANO
Editora



EL INSTITUTO

Lincoln Institute of Land Policy

Tel. 1-617-661-3016 ext.127 y/o 800 LAND-USE (1-800-526-3878) Fax: 1-617-661-7235 y/o 800 LAND-944 (526-3944) Correo electrónico: help@lincolniinst.edu Web: www.lincolniinst.edu

El Instituto Lincoln de Políticas de Suelo es una organización educacional sin fines de lucro, establecida en 1974, cuya misión es estudiar y enseñar temas relacionados con políticas de suelo e impuestos territoriales. El Instituto se propone integrar teoría y práctica para contribuir a definir mejores políticas de suelo y compartir conocimientos sobre las fuerzas multidisciplinarias que influyen en las políticas públicas. El enfoque sobre el suelo se deriva del objetivo central del Instituto: abordar las conexiones entre la política de suelo y el progreso social y económico identificadas y analizadas por el economista político y autor Henry George.

El trabajo del Instituto está organizado en cuatro departamentos: Valuación e Impuestos, Planificación y Forma Urbana, Desarrollo Económico y Comunitario, y Estudios Internacionales. Este último está integrado por el Programa para América Latina y el Caribe y el Programa sobre China. El Instituto busca mejorar los procesos decisivos a través de educación, investigación y proyectos de demostración, así como también mediante la divulgación de información en sus publicaciones, sitio Web y otros medios. Sus programas reúnen a académicos, profesionales, funcionarios públicos y otros ciudadanos interesados, en un ambiente colegial de aprendizaje. El Instituto no adopta puntos de vista determinados, sino que sirve como facilitador del análisis y la discusión de estos temas, para marcar una diferencia hoy y ayudar a los futuros tomadores de decisiones sobre las políticas públicas del mañana.

Lincoln Institute of Land Policy
113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400
USA

LA PUBLICACIÓN

Primera compilación

Movilización social de la valorización de la tierra: casos latinoamericanos

La movilización social de la valorización de la tierra se trata de la participación de la comunidad, representada en la administración pública municipal, de una parte de los incrementos en el precio del suelo, derivados no del esfuerzo del propietario, sino de la acción del Estado. Su no recuperación para la sociedad promueve el enriquecimiento sin justa causa de los propietarios del suelo. Constituye un tributo pagado por el conjunto de la sociedad a los propietarios de la tierra, que es injusto y fuente de redistribución perversa de ingresos y riqueza desde los no propietarios a los propietarios.

La presente compilación recoge prácticas innovadoras que muestran un interesante panorama de avances sobre este tema en la región. En esta oportunidad se mantiene la habitual línea editorial del Lincoln Institute, orientada a la aproximación entre teoría y práctica, mediante la conjunción de contribuciones académicas, de profesionales y representantes de administraciones públicas. Los casos seleccionados comprenden proyectos efectivamente ejecutados en América Latina, que produjeron resultados relevantes. Quedan a disposición de los tomadores de decisión, facilitando la comprensión del tema y la adopción de medidas de gestión adecuadas, tendientes a una más equitativa movilización social de la valorización de la tierra, con todos los efectos favorables que ésta tiene en materia de regulación del mercado del suelo, acceso a suelo para vivienda destinada a la población de bajos ingresos, construcción de equipamientos colectivos y otros usos sociales en la ciudad.

**MOVILIZACIÓN SOCIAL DE LA VALORIZACIÓN DE LA TIERRA:
CASOS LATINOAMERICANOS**

EDITORA - COMPILADORA

María Clara Vejarano

Lincoln Institute of Land Policy
Cambridge, Massachusetts
Copyright © 2007 Lincoln Institute of Land Policy
Derechos reservados
ISBN: 978-958-44-1370-3

GESTIÓN DEL PROYECTO

Laura Mullahy, Lincoln Institute of Land Policy

DIRECCIÓN DEL PROYECTO

Martim Smolka, Lincoln Institute of Land Policy

REVISIÓN

Emma Ariza

DISEÑO Y PREPARACIÓN EDITORIAL

Martha Gómez, Marta Rojas

FOTOGRAFÍA DE CUBIERTA

Carlos Niño Murcia

IMPRESIÓN

CD Systems, Bogotá, Colombia, junio, 2007

MOVILIZACIÓN SOCIAL
DE LA VALORIZACIÓN DE LA TIERRA:
c a s o s l a t i n o a m e r i c a n o s

MARÍA CLARA VEJARANO
Editora

 LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY
CAMBRIDGE, MASSACHUSETTS

Contenido

9 Introducción
MARÍA CLARA VEJARANO

33 ARGENTINA
DOCUMENTO 1 Consorcio Parque Náutico San Fernando:
Concesión de tierras municipales y recuperación de plusvalías
RAMÓN ALBERTO ESTEBAN

55 DOCUMENTO 2 Ordenanza municipal en la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe,
Rep. Argentina) tendiente a utilizar algunos de los mecanismos
de recuperación de plusvalías
ÁNGEL ENRIQUE GANEM

71 BRASIL
DOCUMENTO 3 Contribución de mejoras Un caso real en Brasil
LUIZ FERNANDO CHULIPA MÖLLER

95 DOCUMENTO 4 Otorgamiento oneroso del derecho de construir: La experiencia
del suelo creado en Porto Alegre, Brasil
CLAUDIA M. DE CESARE Y CLAUDIA P. DAMASIO

108 DOCUMENTO 5 Uso de la transferencia del potencial constructivo
para la adquisición de inmuebles: la experiencia de Porto Alegre
NÉIA UZÓN

131 DOCUMENTO 6 Relación entre políticas territoriales y reestructuración económica:
la operación urbana del eje Tamanduatehy, Santo André, São Paulo
PAULA SANTORO

165 DOCUMENTO 7 Recuperación de plusvalías urbanas a través de operaciones interligadas
y del cobro de suelo creado: la experiencia de la ciudad de Niteroi,
Rj, Brasil
LUIS FERNANDO VALVERDE SALANDÍA

187 COLOMBIA
DOCUMENTO 8 La contribución de valorización: desarrollo urbano en todas
las escalas. La experiencia de Bogotá (Colombia) en
el período 1987-2004 y prospectiva
JORGE HERNÁNDEZ

220
DOCUMENTO 9 Bogotá, D.C. primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial
SANDRA VIVIANA SALGADO NARANJO, ALEXANDER SIERRA LEGUIZAMÓN,
MAGDA CRISTINA MONTAÑA Y MARÍA CLARA VEJARANO

261
DOCUMENTO 10 **CHILE**
Recuperación de plusvalías... una intención pendiente:
Evaluación de la propuesta de desarrollo para la Avenida Santa Isabel,
área centro-sur de la Comuna de Santiago en la ciudad de Santiago,
Región Metropolitana (1995)
MIGUEL SAAVEDRA SÁENZ, CLAUDIO CONTRERAS CARVAJAL

283
DOCUMENTO 11 **URUGUAY**
Régimen específico en El Plan de Ordenamiento Territorial
Plan Montevideo
CRISTINA PASTRO

308
DOCUMENTO 12 El precio compensatorio por mayor aprovechamiento como instrumento de recuperación de plusvalías: un caso en la ciudad de Montevideo, Uruguay
ELOY E. RODRÍGUEZ

323
DOCUMENTO 13 **VENEZUELA**
La contribución especial por plusvalía en materia de urbanismo.
Caso de estudio: Municipio Baruta, Caracas-Venezuela
MA. PATRICIA VILABOY DE R., SANDRA ORNÉS V.

353 Colaboradores

Introducción

Compilación de casos de recuperación de la plusvalía en América Latina

Y siguen pasando cosas, cambios interesantes, un poco fragmentarios e inacabados, pero que prometen una tendencia a la consolidación de una práctica renovada de la planeación y la gestión urbanística, más comprometida con procesos de regulación pública del mercado del suelo y con intenciones explícitas de promover una mayor distribución de las cargas y beneficios de la urbanización, entre ellas una más amplia distribución social de las plusvalías. Esta publicación del Lincoln Institute of Land Policy (LILP) contiene una segunda compilación de casos que hacen referencia a experiencias de recuperación de plusvalías, recientemente ocurridas en algunas ciudades latinoamericanas.

La primera compilación, publicada en 2001¹, recogió artículos de 12 investigadores y académicos de reconocida trayectoria de Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México, Perú y Venezuela, quienes hicieron un recuento estructural y comprensivo sobre las políticas de recuperación de la plusvalía en sus respectivos países, la organización institucional disponible, así como sobre experiencias concretas, algunas muy exitosas, otras menos.

En esta oportunidad, todos los autores fueron asistentes a la tercera edición del Curso de Desarrollo Profesional sobre Recuperación de Plusvalías como Instrumento de Promoción del Desarrollo Urbano, que tuvo lugar en Cartagena (Colombia) en 2004, evento que anualmente realiza el LILP desde 2001. Las experiencias que contiene este volumen fueron seleccionadas de tal forma que se pudiera trazar una trayectoria que recorriera desde oportunidades perdidas en las que no hubo cobro alguno –como en el caso de Santiago de Chile–, hasta casos exitosos –como el primer cobro de la participación en la plusvalía en Bogotá–, pasando por situaciones intermedias de distinta naturaleza e intensidad. En este sentido, los casos dan menos cuenta del panorama general y estructural de cada país para, en su lugar, centrarse en el recuento e información sobre experiencias específicas acaecidas en diez ciudades de seis países latinoamerica-

¹ Smolka, Martim y Fernanda Furtado (eds.) (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina, alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago: Instituto de Posgrado e Investigación, Pontificia Universidad Católica de Chile, Lincoln Institute of Land Policy – Eurelibros.

nos: Rosario y San Fernando (Argentina), Niterói, Osorio, Porto Alegre y São Paulo (Brasil), Bogotá (Colombia), Santiago (Chile), Montevideo (Uruguay) y Baruta (Venezuela).

El hecho de que todos los asistentes al mencionado curso de Cartagena tuvieran una experiencia para contar constituye un buen indicio de que continúan pasando cosas en América Latina en relación con las políticas y la práctica concreta de la redistribución social de la plusvalía. No se trata de académicos e investigadores dedicados a los temas urbanos, para quienes no es extraño ni complejo escribir sobre el tema. En esta oportunidad tienen la palabra, en su mayoría, funcionarios públicos, docentes universitarios, colaboradores de ONG y representantes del sector privado inmobiliario con un caso para presentar.

En esta introducción no se va a argumentar teóricamente la legitimidad y validez del concepto de redistribución social de las plusvalías, pues ésta ya es ampliamente conocida y compartida. La compilación del año 2001 hizo una detenida exposición sobre los argumentos teóricos provenientes de diferentes tradiciones de la economía y del derecho, que coinciden en ratificar la legitimidad de este instrumento. Se trata de la participación de la comunidad, representada en la administración pública municipal, de una parte de los incrementos en el precio del suelo, derivados no del esfuerzo del propietario, sino de la realización de obras públicas por parte de las entidades públicas o de la acción administrativa del Estado, mediante la asignación de usos del suelo o aprovechamientos urbanísticos en edificabilidad. No obtener un mayor aprovechamiento social de esta plusvalía equivale a promover el enriquecimiento sin justa causa de los propietarios del suelo, comportamiento que es desaprobado y rechazado en varias legislaciones de países de América Latina. También se argumenta en contra de la apropiación privada de la plusvalía, que constituye un tributo que el conjunto de la sociedad paga a los propietarios de la tierra, evidenciando sus características de injusticia y de fuente de redistribución perversa de ingresos y riqueza desde los no propietarios a los propietarios, así como de empobrecimiento de los sectores de población de más baja renta.

Los casos que se incluyen en esta compilación no son en modo alguno una muestra representativa de lo que ocurre en la región, como tampoco un balance. Es sólo una ilustración que parece augurar buenas posibilidades de lo que pasa en relación con una mejor distribución social de la plusvalía en América Latina.

Revisitando lecciones

Las lecciones que en la compilación anterior se enunciaban como genéricas, sustantivas y representativas de la experiencia latinoamericana describen de forma adecuada lo que pasa en la región y continúan teniendo vigencia de manera general, aun cuando se presentan algunas variaciones y otros énfasis.

El tema, efectivamente, *no es ninguna novedad*

Ya se anotaba en aquella oportunidad que los antecedentes de políticas, legislación y experiencias concretas relacionadas con diversas modalidades de redistribución social de plusvalías se sitúan en las primeras décadas del siglo pasado en varios países de América Latina. Es decir, el tema está en la agenda de las discusiones, de las políticas y de la práctica hace casi un siglo, lo cual es un tiempo largo, si se tiene en cuenta que el proceso de urbanización más dinámico y acelerado en América Latina sucedió –con excepción de los países del Cono Sur en donde fue más temprano– hace tan sólo 60 o 70 años. Sin embargo, como se afirma más adelante, a pesar de que la recuperación de la plusvalía no es una novedad, tampoco tiene una presencia generalizable, consistente y vigorosa, que permita reconocer una práctica sólida. Ésta es más bien ambigua y esquiva.

Presencia todavía episódica (no es hegemónica)

Las experiencias que se incluyen en esta publicación prueban que prácticamente todas ellas constituyen casos no tan claramente generalizables; son experiencias puntuales que no representan el universo de las políticas urbanas ni de la práctica urbanística y de la tributación inmobiliaria municipal. Sin embargo, varias de ellas tienen una alta posibilidad de adquirir el carácter de experiencias que van a ser replicadas y que se están constituyendo en una “nueva forma de hacer las cosas”. Es decir, se empiezan a evidenciar cambios sostenibles hacia prácticas más permanentes y más extendidas de recuperación de la plusvalía para la colectividad. Son los casos de Brasil, Colombia, Uruguay y Venezuela.

Una legislación amplia, mas no implementada

Entre otros cambios y progresos se acreditan avances en materia de legislación. Hoy, el panorama parece ser un poco más alentador en esta materia. Brasil, Colombia y Venezuela tienen leyes que adoptan explícitamente instrumentos de recuperación de las plusvalías urbanas

para la colectividad, y se hacen esfuerzos por aplicar esta legislación, aunque todavía no de manera sistemática y permanente. No obstante, los casos contenidos en esta compilación demuestran que, en comparación con la publicación de 2001, en estos tres países ya hay ejemplos concretos de aplicación de la legislación existente. Es más, en ciudades como Montevideo se constata una decidida voluntad de redistribuir para la comunidad las plusvalías generadas en el desarrollo urbano, aun en ausencia de una legislación nacional que lo autorice de manera explícita.

Algunos otros países de la región preparan proyectos de ley para adoptar medidas relacionadas con el ordenamiento urbano y la redistribución social de las plusvalías. Son los casos de Chile, Uruguay y Panamá, país este último que recientemente adoptó una ley en estas materias.

Resistencia más ideológica que lógica

Si bien la mayor parte de los casos que se incluyen en esta publicación constituyen ejemplos de situaciones que en términos generales se desarrollaron de manera adecuada, algunas de ellas o episodios de algunas de ellas evidencian todavía la presencia de una *resistencia más ideológica que lógica*. En algunos de los casos que se presentan en esta compilación se observa “falta de voluntad política”, manifestación de que esta ausencia de compromiso constituye aún una particularidad de lo que pasa en América Latina.

Aun cuando no es el rasgo característico de los casos que hacen parte de esta compilación, se sabe y se conoce de numerosas situaciones en las que la eufemísticamente denominada “falta de voluntad política” es la protagonista. Esta ausencia de voluntad política sigue escondiendo prejuicios y argumentaciones equivocadas, por ejemplo, que las cargas que inciden sobre las plusvalías se traducen en un incremento de los precios del suelo, los cuales se trasladan al comprador final de los inmuebles, y que esta situación es aún más condenable cuando se trata de compradores de bajos ingresos; o que hacen incurrir en una doble tributación, entre otros malentendidos.

Tras la “falta de voluntad política” también se esconde el rechazo consciente y la oposición explícita de los propietarios del suelo y de sus representantes en el ejercicio de los poderes públicos, que tradicionalmente han detentado los privilegios de la operación de los mercados del suelo sin regulación alguna y quienes son los únicos “afectados” con la adopción de la recuperación de la plusvalía urbana.

Se siguen exponiendo argumentos que merecen ser mejor calificados: cada vez es menos sostenible que las administraciones públicas no están técnicamente habilitadas en términos de recursos técnicos y humanos. Por ejemplo, ya no es tan evidente en el caso colombiano que el proceso técnico que debe seguirse sea de imposible cumplimiento o por lo menos de muy difícil ejecución. El caso de Bogotá muestra cómo fue posible cumplir de manera impecable con todo el procedimiento de cálculo, liquidación y elaboración del respectivo acto administrativo de la participación en plusvalía para 5.575 predios en un tiempo récord de tres meses.

Así mismo se debe revisar el argumento de que el monto de recursos aportados no es expresivo o que su cobro no se justifica, si se compara con los costos de administración en los que se incurre. En los casos de São Paulo y de Bogotá, para los que hay mediciones precisas sobre el recaudo de recursos, es evidente que éstos no fueron despreciables, muy al contrario, fueron importantes. En el caso de Bogotá, dos años y medio después de iniciada la puesta en marcha del cobro de la participación en la plusvalía, se han obtenido recursos cercanos a 9,5 millones de dólares, monto considerable para un proceso que apenas se inicia, y que por supuesto supera por mucho los costos en que ha incurrido la administración de la ciudad en los procedimientos para administrar el tributo. No es cierto que la relación costo-beneficio demuestre que sea inútil e improductiva la participación de la plusvalía por parte de las entidades públicas.

Creciente popularidad

No hay duda de que *el tema está ganando una creciente popularidad*. Indicio importante de esta condición está constituido por los 13 casos presentados en esta publicación, que describen muy diferentes situaciones en ciudades de diversa talla e importancia. De manera consistente, en los cursos que sobre el tema de plusvalías ha realizado el LILP durante los últimos cinco años, la totalidad de los 40 o 50 asistentes a los mismos han tenido un caso para presentar y discutir. Este hecho es sólo un indicio, pero un indicio que puede estar revelando que el tema ya no es fortuito ni una práctica aislada o episódica o poco representativa de lo que pasa en la región.

Tendencia al pragmatismo

Aun cuando sigue siendo frecuente *una tendencia al pragmatismo*, a que el interés por la recuperación de la plusvalía tenga objetivos marcadamente fiscales, una buena proporción de los

casos que se están publicando no obedece estricta o exclusivamente a requerimientos de financiación del desarrollo urbano, aunque sí se benefician de la obtención de recursos provenientes de la aplicación de instrumentos de recuperación de la plusvalía.

En los casos de Montevideo, San Fernando, Rosario, São Paulo, Bogotá y Baruta, así como en la aplicación del suelo creado en Porto Alegre y Niterói, fueron muy importantes e incidentes los argumentos acerca de la redistribución social, de la reducción de las tendencias especulativas, del disciplinamiento del funcionamiento del mercado de la tierra urbana, de la transparencia de los procesos, reduciendo el campo para la especulación, y otros asuntos teóricos relacionados con el tema, como la condición práctica de la obtención de recursos fiscales para la financiación urbana. La tendencia al simple pragmatismo fiscal parece ser menos hegemónica que hace unos años.

No propiamente redistributiva, ni siquiera necesariamente progresista

Otra lección anotada en la publicación de 2001 era que los casos presentados en aquella oportunidad no indicaban una preocupación dominante por que la aplicación de instrumentos de recuperación de la plusvalía fuera *necesariamente progresiva...ni tampoco redistributiva*. En esta oportunidad, la situación es similar. En varios de los casos que contiene esta publicación es evidente que tan sólo se recupera una fracción mínima de la plusvalía generada, es decir, los propietarios del suelo aún retienen para ellos una proporción importante de la misma. Los instrumentos tan sólo se aplican a porciones mínimas del área urbana o los recursos obtenidos en la recuperación de la plusvalía se reinvierten en las mismas áreas que las han generado, desvirtuando así uno de sus principios esenciales, el de la redistribución entre áreas o zonas urbanas. Quiere decir que aun cuando el tema es cada vez más reconocido y su aplicación práctica más frecuente, es necesario hacer aún importantes esfuerzos para que en su operacionalización se conserve el rigor técnico del planteamiento teórico y no se desdibuje en la práctica la recuperación de la plusvalía, convirtiéndose ésta en cualquier cosa.

Todavía es discutible, sin embargo, si convendría instaurar inicialmente el principio mismo de la recuperación de la plusvalía aun con resultados parcos, buscando su intensificación paulatina, o si es preferible iniciar con la aplicación del instrumento con toda su potencia para no dejar dudas sobre su papel determinante en la planeación urbana. No hay una única respuesta a este interrogante, y solamente la práctica irá dando las claves de en qué circunstancias una u otra opción resulta más eficiente.

A continuación se hace una breve referencia a los 13 casos que componen esta compilación, con el fin de ayudar al lector a identificar los rasgos más sobresalientes de cada uno de ellos.

Los casos

Como se dijo, los casos que se incluyen en la presente compilación no constituyen un balance ni un estado del arte comprensivo y generalizado. Son un indicio, una muestra reducida, pero que conjuntamente con la antología publicada en 2001 continúa informando sobre los avances que se siguen produciendo en los países de América Latina en relación con la aplicación de políticas de recuperación de la plusvalía.

A diferencia de la anterior compilación, en la que hubo un cierto énfasis, por lo menos para el período previo a los años ochenta del siglo pasado, en la legislación y aplicación de la contribución de mejoras y, por lo tanto, en la recuperación de parte de los costos de la construcción de obras públicas, particularmente de pavimentación de calles, en esta ocasión la mayor parte de los casos hacen referencia a la aplicación de instrumentos orientados a recuperar la plusvalía generada por las decisiones administrativas del Estado en materia de planeamiento y ordenamiento urbano, como el cambio en los usos del suelo y el incremento de la edificabilidad.

De esta manera, los casos describen la aplicación de instrumentos como el suelo creado en Brasil y una variante del mismo instrumento en Rosario (Argentina), la transferencia de derechos de construcción y operaciones urbanas en Brasil, la contribución especial de plusvalía por incremento de la edificabilidad en Venezuela, la participación en la plusvalía por incremento de edificabilidad y autorización de usos más rentables en Colombia, el precio compensatorio por mayor aprovechamiento en Montevideo (Uruguay) y la asociación público-privada por el uso económico de tierras públicas en San Fernando (Argentina) .

En esta introducción se hará un recorrido por los casos, partiendo de aquellos que concluyeron en resultados nulos desde el punto de vista de la recuperación de la plusvalía, pasando por los que aun con resultados modestos dejan algunas lecciones para aprender y por otros que presentan un mejor desempeño, aun si a veces no resulta tan claro ni tan fácilmente deslindable ni cuantificable el monto de las plusvalías recuperadas, hasta los casos como el colombiano, en que el proceso de recuperación de la plusvalía está sucediendo dentro de niveles muy positivos y gratificantes desde el punto de vista del interés público.

Ciudades donde no se obtuvieron resultados

Santiago de Chile

El caso de Santiago de Chile ejemplifica una experiencia con resultados nulos en relación con la recuperación de la plusvalía. En la ciudad de Santiago de Chile, en la comuna de Santiago, la administración de la ciudad propuso la ampliación de una avenida intercomunal, la Avenida Santa Isabel. Entre los diversos objetivos de la operación estaba el interés en recuperar la plusvalía generada por la construcción de la obra. El proyecto contemplaba diversas acciones, entre ellas: i) la expropiación de los terrenos específicos para la ampliación de la avenida; ii) la compra anticipada, por parte de la administración pública nacional, de ocho manzanas a lado y lado de la vía; iii) la reventa de esos suelos con posterioridad a la ampliación de la vía, con el fin de recuperar la plusvalía generada por la obra y de esta manera financiar el costo de la ampliación de la vía, y iv) el desarrollo de proyectos de renovación urbana en las ocho manzanas, mediante una asociación público-privada que incluía la asignación de subsidios a la demanda de vivienda.

En este caso de la ciudad de Santiago, a diferencia de las demás experiencias que se incluyen en esta recopilación, el intento de recuperación de la plusvalía fracasó completamente. Si a comienzos de la operación el suelo implicado tenía un avalúo fiscal de US\$10.446.675, después de realizada parte de la obra y de haberse producido una nueva normativa urbanística, el precio de los terrenos alcanzó un monto de US\$25.872.378. Es decir, la plusvalía total superó en más de un 100% el precio inicial del suelo y de este incremento producido por obras y acciones administrativas públicas no se recuperó nada para la colectividad.

En Chile, según lo afirman los propios autores, no existe, por parte del Estado, intención ni interés explícito alguno en lograr que se recuperen plusvalías para el conjunto de la colectividad. De esta manera, en el proyecto de la Avenida Santa Isabel, la administración pública de la ciudad otorgó todas las ventajas económicas a los propietarios privados del suelo, mientras que ella, es decir, toda la colectividad representada en la administración pública asumió los costos de la ampliación de la Avenida. Este es un esquema muy común en América Latina de reparto no equitativo de costos y beneficios del desarrollo urbano entre la propiedad del suelo y el Estado en representación de la comunidad.

El otorgamiento de ventajas económicas a la propiedad del suelo se expresó en la construcción de la ampliación de la Avenida Santa Isabel, obra que valorizó los terrenos aledaños a ella,

y en la asignación, mediante un plan seccional, de normas urbanísticas orientadas a mejorar las condiciones socioespaciales del área, normas que nuevamente tuvieron como efecto un incremento en los precios del suelo. Adicionalmente, para garantizar que los objetivos de renovación urbana se cumplieran, se aseguró el otorgamiento de subsidios a la demanda de vivienda, con lo cual los propietarios del suelo tuvieron asegurado el mercado para sus tierras.

Si bien un negocio tan atractivo para los propietarios del suelo y tan inadecuado para el interés público es explicable en un país que considera que el mercado es el mejor asignador de los recursos y en el que, por lo tanto, no interesa poner en marcha medidas de regulación del mercado del suelo, vale la pena recordar y señalar que experiencias como la del caso chileno son de frecuente ocurrencia en los países de América Latina.

No hay que mirar el caso chileno como una extraña excepción, sino como un ejemplo sobre el que se invita a reflexionar, pues varios de sus postulados constituyen argumentaciones de uso frecuente en el medio latinoamericano. Por ejemplo, se da por sentado que la asociación público-privada tiene en sí misma bondades inobjetables, sin que se haga el debido análisis de los términos de costo-beneficio en los que se da esa asociación, para cada una de las partes. También se asume que todas las medidas que se adopten para lograr que ocurran los procesos de renovación urbana son deseables. En la mayoría de los casos, los procesos de renovación urbana, como en el caso de la zona de la Avenida Santa Isabel, conducen a privilegiar la presencia de estratos de ingresos medios y altos e impiden, o ni siquiera se plantean la importancia de que en estos procesos se incluya la presencia de sectores de baja renta.

Así mismo, el mencionado caso chileno evidencia que hubo la aplicación descoordinada de diversas medidas y reglamentaciones originadas en objetivos diferentes y de diversa índole. Las políticas de regulación del mercado del suelo, dentro de las cuales se incluye la recuperación de la plusvalía, requieren procedimientos y aplicación de instrumentos técnicos expresamente diseñados para tal fin y cuidadosamente coordinados y articulados. No se logran resultados concretos en materia de regulación del mercado del suelo sin una expresa voluntad de lograrlo y un riguroso plan de utilización de instrumentos técnicos.

Ciudades donde los resultados deben considerarse modestos o insuficientes

Tres casos, el de Rosario en Argentina, el de Baruta en Venezuela y el de suelo creado en Porto Alegre, son ejemplo de esfuerzos en los que la recuperación de la plusvalía es muy poco significativa. No son casos directamente comparables. En Rosario se crea una legislación especial para una zona de la ciudad, mientras que en los casos de Baruta y Porto Alegre hay una legislación nacional que respalda la recuperación de la plusvalía.

Rosario (Argentina)

En el caso de Argentina, los textos que hacen referencia a las ciudades de Rosario y San Fernando –esta última integrante del Gran Buenos Aires– tienen el interés de mostrar que en el marco de un país donde la propiedad de la tierra aún está establecida en la Constitución como un derecho inviolable y donde la distribución de competencias tributarias sobre la propiedad inmueble privilegia el derecho de las provincias por encima del de los municipios, estas dos ciudades avanzan en interesantes esfuerzos para que la acción administrativa del Estado en materia de ordenamiento urbano permita retribuir a la colectividad parte del incremento en el valor del suelo, debido a esta función urbanística del Estado, utilizando mecanismos creativos y aún de difícil reconocimiento como instrumentos de recuperación de la plusvalía.

Así, en la ciudad de Rosario, por medio de una ordenanza, se establece un «régimen especial para autorización de mayor aprovechamiento por incremento de altura», para una zona (los predios con frente a las Avenidas Libertad y del Huerto), única en la ciudad en donde la norma urbanística permite una altura libre para las construcciones. Una nueva norma urbanística establece para estos predios una altura base que podrá ser superada hasta una altura máxima, siempre y cuando medie el pago de una contribución compensatoria. “El cálculo de la contribución se efectuará sobre el excedente autorizado utilizando un precio base por metro cuadrado que será definido tomando como referencia tasaciones de mercado realizadas por instituciones acreditadas en el tema. Sobre dicho monto se aplicará un porcentaje del 10%”. El 50% de los recursos obtenidos se destinarán a un Fondo de Preservación Urbanística de Rosario y el otro 50% para la pavimentación de barrios periféricos.

Si bien el ámbito de aplicación de la experiencia se restringe a un área muy reducida de la ciudad, y el monto de la recuperación es muy bajo, la argumentación que se desarrolla en la

defensa del proyecto de ordenanza en el Concejo Municipal está claramente referida a las consideraciones teóricas que sustentan la recuperación de la plusvalía. Es decir, se evidencia que la discusión no se estaba centrando meramente en la obtención de algunos recursos adicionales para la financiación del desarrollo urbano, sino que se estaba haciendo una clara defensa de la contribución como instrumento de recuperación de la plusvalía. Como lo anota el autor del artículo, en la ciudad de Rosario parece estar madurando la posibilidad de avanzar en la aplicación más generalizada y más eficiente, desde el punto de vista de los recursos que se deben recaudar, de la redistribución social de la plusvalía.

Baruta (Venezuela)

En la Urbanización Las Mercedes del municipio de Baruta se da aplicación a la contribución especial por plusvalía (CEP), establecida como un tributo en la Constitución vigente de 1999. Esta contribución es definida como una obligación tributaria que impone el Estado a los particulares, debido al aumento en el valor de sus propiedades en razón de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento, autorizados en los planes urbanísticos y las ordenanzas de zonificación. Su existencia en la legislación venezolana data de 1947 y es considerada como un tributo local desde 1983.

Las características específicas de su aplicación crean importantes dudas acerca de que se trate de una real redistribución social de la plusvalía. En primera instancia, el porcentaje de cobro es supremamente bajo, pues solo constituye el 5% del incremento en el precio de los inmuebles que son objeto de la autorización de una mayor edificabilidad o de un cambio de uso. Es decir, el 95% de la plusvalía se queda en manos de los propietarios del suelo.

Adicionalmente, los recursos se destinan a financiar obras de infraestructura en los mismos territorios donde se ha generado la plusvalía. Esta condición anula claramente el carácter redistributivo de la participación en la plusvalía, que es esencial y consustancial a su definición. La inversión en el mismo lugar en que se ha generado la plusvalía tiene un efecto muy parecido a como si no se hubiera cobrado.

No obstante lo insignificante desde el punto de vista de los recursos que se obtienen en Venezuela mediante la aplicación de la contribución especial por plusvalía, parece importante rescatar la definición bastante acertada que de ella tiene la Constitución venezolana, así como

la presencia en esta misma legislación del principio de equidistribución de cargas y beneficios, cuya aplicación se hace mediante técnicas específicas como las cesiones obligatorias de bienes del dominio público y las contribuciones especiales de mejoras y por plusvalía (CEP).

En el caso venezolano, a diferencia de otros países cuyas legislaciones reconocen a la propiedad el carácter de inviolable, se encuentran referencias claramente progresistas, que muy posiblemente pueden constituir un importante respaldo para deseables y futuras modificaciones técnicas de la aplicación de la contribución especial de plusvalías, particularmente sobre los dos aspectos mencionados: i) un incremento en el porcentaje de cobro y ii) la asignación de los recursos a áreas de población de estratos de bajos ingresos. A diferencia de lo que sucede en otros países, en los que la legislación ni siquiera contempla la redistribución social de la plusvalía, estas modificaciones podrían hacerse de manera más expedita que lo que eventualmente puede significar la introducción de la participación en la plusvalía en otros países.

Porto Alegre (Brasil)

La referencia al municipio de Porto Alegre obliga a mencionar simultáneamente las dos experiencias incluidas en esta recopilación. Una bastante exitosa, y la otra menos. Es un importante ejemplo de un municipio que desarrolla de manera explícita políticas de ordenamiento urbano que pueden llamarse de responsabilidad e interés social, orientadas a obtener una mayor redistribución de la renta urbana, es decir, dirigidas a que los beneficios del desarrollo urbano que tradicionalmente han sido disfrutados de manera individual retornen más ampliamente a la colectividad. En aplicación de estas políticas, las autoridades del municipio utilizaron desde los años setenta, pero de manera más decidida y consistente durante los últimos años de la década de los noventa y comienzos de la primera década del presente siglo, algunos instrumentos urbanísticos como la transferencia de potencial constructivo (TPC) y el suelo creado, que permitieron no recurrir al gasto público para la ejecución de obras públicas importantes para la ciudad y recuperar la plusvalía urbana, aun anticipándose a lo establecido por el Estatuto de la Ciudad en 2001.

Durante este período, la ciudad de Porto Alegre decidió ejecutar una importante obra pública, la 3ª Avenida Perimetral, que atraviesa la ciudad en sentido Norte-Sur, a lo largo de 12,3 km. Mediante la puesta en práctica de manera muy sólida y eficiente del instrumento transferencia del potencial constructivo (TPC), fue posible obtener el 50% del suelo requerido para la amplia-

ción de la vía, por el equivalente a US\$10,8 millones, sin que fuera necesario recurrir al desembolso de este monto de recursos públicos para obtener esta proporción de suelo. Además de los importantes resultados financieros y urbanísticos de esta operación, mediante esta experiencia se demuestra, una vez más, la importante y eficiente capacidad técnica de algunos municipios latinoamericanos para asumir políticas de redistribución social de la plusvalía.

Para la ejecución de la obra mencionada, la Administración Municipal de Porto Alegre debió constituir en un corto período de tiempo un equipo de trabajo que se responsabilizara de todos los procedimientos que implicaba la puesta en marcha de la TPC, procedimientos que no hacían parte de las rutinas propias de la ciudad y que, por lo tanto, obligaron a la innovación, como el desarrollo de un catastro de los inmuebles, un sistema informatizado de la gerencia, negociación de la adquisición amigable de las áreas necesarias, elaboración de los contratos de compra-venta, ejecución de las desapropiaciones judiciales, cuando eran inevitables, y promoción de las eventuales desocupaciones de áreas para permitir el curso de las obras dentro de los plazos establecidos. Igualmente fue necesario desarrollar procedimientos muy ágiles, oportunos y eficientes de atención a los propietarios de los inmuebles, de tal manera que la credibilidad del proyecto se mantuviera en muy buenos niveles de forma permanente.

De manera simultánea a la puesta en marcha de la TPC, el municipio también hizo uso del suelo creado, instrumento específicamente diseñado como mecanismo de recuperación de las plusvalías urbanas para la colectividad. Esta simultaneidad, sin que hubiera habido el adecuado diseño de estrategias para el logro de la debida complementariedad entre la aplicación de la TPC y el suelo creado, determinó el logro de un efecto muy limitado de este último instrumento, respecto a las expectativas que la Administración Municipal había establecido.

La inadecuada superposición de los dos instrumentos en el caso de Porto Alegre deja ver una de las características frecuentes en las administraciones municipales latinoamericanas, cual es la de la débil aplicación de políticas urbanas consistentes, con objetivos comunes e integrales. Suele prevalecer el ejercicio de políticas sectoriales, lideradas por entidades municipales distintas, en el que cada entidad parece interesarse de manera inadecuadamente introvertida en sus propias tareas, desentendiéndose de lo que hacen las demás entidades, atendiendo a requerimientos de desempeño institucional de corto plazo y con dificultad para armonizar sus políticas y ejecuciones con las del conjunto de la Administración Municipal. En el caso de Porto Alegre,

por lo tanto, la aplicación del suelo creado –importante instrumento de redistribución social de la plusvalía– se vio debilitada y confinada a un lugar de poca importancia y con pocos efectos prácticos desde el punto de vista del desarrollo urbano y la recuperación de la plusvalía, por la fuerte y muy activa competencia que le generó otra política adoptada por la misma Administración Municipal, por la vía de la TPC.

Ciudades donde es difícil determinar la manera como operó la recuperación de la plusvalía

San Fernando (Argentina)

El caso de San Fernando no es de fácil asimilación. Deja la sensación de que sí se están recuperando plusvalías, aun cuando no es sencillo discernir el procedimiento mediante el cual sucede. De lo que no cabe duda es de que, en la argumentación a favor de la operación que se realiza, los responsables municipales tienen total claridad de la importancia de que en la acción urbanística del Estado se recuperen las plusvalías originadas en esta función del Estado. El municipio de San Fernando es dueño de unas tierras en las que están instaladas dos marinas. Hasta antes de la experiencia relatada, estas tierras habían sido entregadas en concesión a operadores privados de las marinas. La actual administración decidió renegociar la concesión.

Con anterioridad a esta renegociación, los empresarios privados estaban obligados solamente al pago de un arrendamiento mensual por un período de 20 años y al desarrollo de algunas infraestructuras dentro de los mismos predios, que los beneficiaban directamente a ellos.

Los nuevos términos de la concesión, en los que el municipio de San Fernando hace parte del Consorcio Parque Náutico de San Fernando, incluyen: i) el pago de un arriendo mensual al municipio, que consiste en un porcentaje de la facturación de la empresa, y b) la reinversión de las utilidades de la empresa en tierra pública administrada por el Consorcio o la ejecución de obras de interés público. La actuación eficiente del Consorcio es interés prioritario del municipio, con el fin de mejorar la facturación y, por lo tanto, el monto del canon que debe recibir y las utilidades que se deben reinvertir.

En una primera etapa, las inversiones se realizan en los terrenos de las marinas; posteriormente se llevarán a cabo en otros sectores del Área Parque Náutico, que incluye actuaciones de

reordenamiento urbano y mejoras significativas para los sectores de menores ingresos asentados en el Área.

Como lo afirma el autor del artículo,

... no es sencillo determinar con precisión la recuperación de plusvalías, tanto por el escaso tiempo de actuación que no permite verificar el impacto sobre el área circundante, como por la dificultad para diferenciar entre las rentas derivadas de la tierra y las rentas derivadas de la actividad económica. Es necesario enfrentar esta situación, para que la gestión del Parque Náutico San Fernando SA cubra la totalidad de las expectativas iniciales.

Ciudades donde se hacen importantes esfuerzos aun sin respaldo legal

Montevideo (Uruguay)

El caso de Montevideo es una interesante experiencia, muy particular dentro del conjunto de esta compilación. Se trata de una ciudad en la que la administración pública de la misma se involucró en un proceso de elaboración y puesta en marcha de un plan de ordenamiento, en el que se tomaron medidas muy audaces en materia de regulación pública del mercado del suelo y de recuperación de la plusvalía, sin que hubiera un marco jurídico nacional que sirviera de respaldo.

De esta manera, las bases del plan de ordenamiento, además de todas las consideraciones específicamente urbanísticas que tradicionalmente hacen parte de un plan, como la definición de un modelo físico de ciudad, las condiciones de la morfología edilicia y de los usos del suelo, adoptan dos principios sobre los cuales se soportan algunas características esenciales del plan: igualdad, justicia distributiva y autofinanciamiento de la acción urbanizadora.

A partir de estos principios se plantea una nueva relación entre los sectores público y privado, a fin de orientar y ordenar la actuación de los agentes en el territorio, afirmando las potestades del gobierno municipal y fundamentándolas sobre los principios generales ya mencionados. La expresión práctica de estos principios se concreta en decisiones urbanísticas específicas, como la aplicación de dos obligaciones asignadas a los promotores en sus operaciones:

- i) La equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios involucrados en una acción urbanística, sea ésta extensión de la urbanización o rehabilitación de áreas urba-

nas. Este procedimiento inhibe la generación de plusvalías urbanas, circunstancia tan deseable como su recuperación para la colectividad cuando éstas se generan.

- ii) El pago de cesiones, o precio compensatorio, establecido en un 10% sobre la mayor edificabilidad que esta operación involucre y que los promotores deben efectuar al gobierno municipal de Montevideo, como compensación, en virtud de la inversión social que ha habilitado las condiciones de esa operación. Esta cesión o precio compensatorio constituye en estricto sentido una modalidad de recuperación de la plusvalía.

Si bien la experiencia específica de aplicación de este nuevo modo de hacer planeación y gestión urbanística en la ciudad de Montevideo aún no se consolida y presenta dificultades operativas, y deficiencias y debilidades en la manera como la administración pública de la ciudad ha asumido esta nueva forma de hacer planeación y gestión urbanística, sí constituye un muy importante referente que contribuye a la desmitificación de que en América Latina no podrán hacerse mejoras sustantivas en materia de regulación pública del mercado del suelo, sin que previamente se desarrollen cambios fundamentales en la legislación urbanística de los países. En el caso de Uruguay parece muy factible que las innovaciones urbanísticas introducidas en la legislación de la intendencia municipal de Montevideo, en relación con la definición de instrumentos técnicos concebidos para promover principios de igualdad, justicia distributiva y autofinanciamiento de la acción urbanizadora, vayan a tener una incidencia directa en el contenido de leyes nacionales en materia de ordenamiento territorial, que se encuentran actualmente en elaboración. Ejemplos de la influencia de normas, procedimientos y proyectos ejecutados en el nivel local de gobierno sobre la elaboración y contenido de leyes del orden nacional ya se encuentran en Brasil y de cierta manera en Colombia. Éstas constituyen una prometedora alternativa para lograr cambios en las prácticas de la planeación y la gestión urbana en Latinoamérica, que de manera bastante generalizada aún tienen fuertes raíces en la ideología de la protección a la propiedad privada y en la no intervención pública en el mercado del suelo urbano.

Ciudades donde existe una precisa intención de recuperar la plusvalía, pero persisten confusiones operativas

Los siguientes casos, que corresponden a los municipios de Niterói, Santo André y Osorio (Brasil) y Bogotá (Colombia), son los ejemplos que dentro de toda la compilación resultan más elocuentes sobre las posibilidades de recuperación de la plusvalía para la colectividad y los que, en términos generales, tuvieron un buen desarrollo.

Niterói (Brasil)

El caso de Niterói describe para el período entre 1999 y 2005 la aplicación sucesiva de dos instrumentos de recuperación de la plusvalía: las operaciones interligadas y el suelo creado.

Las operaciones interligadas se realizaron entre 1999 y 2002. Permitían la autorización de incrementos de edificabilidad en algunas zonas de la ciudad, a cambio del pago de una contrapartida equivalente al 50% de la valorización del suelo. Esta contribución podía ser pagada en dinero o en obras, estas últimas orientadas a obras y servicios de infraestructura urbana en áreas de especial interés social, terrenos y viviendas destinados a la población de bajos ingresos, recuperación del medio ambiente y del patrimonio cultural, terrenos y equipamientos públicos y construcción de edificios municipales de interés público. Si bien se hizo una cierta recuperación de la plusvalía, las operaciones interligadas fueron consideradas como acciones que permitieron sobrepasar los índices de edificabilidad, de manera nociva y de forma contraria a los objetivos del Plan. También se señala que en su aplicación hubo poca transparencia en la destinación de los recursos.

El suelo creado se estableció en 2002, después de la adopción del Estatuto de la Ciudad. Se autorizó su utilización para las dos zonas de la ciudad que presentaban mayor dinámica inmobiliaria. El instrumento consiste nuevamente en la autorización de un incremento de los índices de edificabilidad, desde un índice básico hasta un índice máximo, ambos definidos por el Plan. Mediante una fórmula se calcula el monto de la contribución que el beneficiario del incremento de la edificabilidad debe pagar a la municipalidad, recursos que van a un fondo especial. De la presentación que hace el autor del artículo quedan algunas dudas, que seguramente serán objeto de discusiones posteriores en la municipalidad. Entre ellas: i) la fórmula de cálculo del suelo creado parece involucrar no solamente el suelo, sino la edificabilidad, con lo cual es posible que la valorización que se está calculando no se restrinja exclusivamente al suelo, que es el objetivo directo de la recuperación de la plusvalía, sino que esté involucrando la totalidad del inmueble (suelo y construcción), lo cual puede crear distorsiones desde el punto de vista específico de la recuperación de la plusvalía; ii) la fórmula de cálculo también incluye un factor de ajuste, mediante el cual se define la proporción de la valorización que se va a cobrar; este factor de ajuste es diferencial para las diversas áreas en las que se cobra el suelo creado, lo cual implica un tratamiento desigual entre propietarios, que a primera vista no tiene justificación ni resulta apropiado; iii) la definición diferencial del factor de ajuste se justifica en el texto con el argu-

mento de que hay zonas de la ciudad en las que es conveniente incentivar o restringir el crecimiento y, por lo tanto, acudir a las exenciones y a una mayor o menor proporción de cobro del suelo creado (mayor o menor factor de ajuste). Este raciocinio parece corroborar la presencia de un malentendido bastante común: la redistribución social de la plusvalía incide en un incremento de los precios de los inmuebles; por lo tanto, en áreas en las que, desde el punto de vista del ordenamiento urbano, interesa favorecer determinadas situaciones, es “mejor no recuperar o no recuperar tanto la plusvalía”, para obtener los objetivos deseados.

Santo André (Brasil)

El municipio de Santo André en el área metropolitana de São Paulo, por su parte, aplicó a fines de los años noventa del siglo pasado y comienzos del presente una variante de las operaciones urbanas, en el área conocida como eje Tamanduatehy. Se trató de la reconversión económica y urbanística de un área industrial, el eje Tamanduatehy, que mostraba claros signos de decadencia económica. El área comprendida en la operación, con una superficie aproximada de 10,5 km², fue considerada como una nueva centralidad económica de escala regional y en esa dirección se orientaron las acciones de la operación.

Los objetivos específicos planteados para esta centralidad se pueden expresar de la siguiente manera: i) desde el punto de vista económico, se planteaba “combatir la depresión económica y el desempleo estructural provocado por la ‘reestructuración industrial’ que se reflejaba de manera evidente en esa región esencialmente industrial”; ii) en el ámbito urbanístico, interesaba “recomponer la estructura urbana, unificando las partes Norte y Sur de las áreas centrales del municipio, integrándolas con los otros municipios del eje”; iii) desde el punto de vista político se buscaba articular un proceso político intermunicipal que, además de dar orientaciones específicas a cada gestión, colocara al mismo tiempo a Santo André como un importante centro regional, y iv) en el plano de lo social, interesaba promover la inclusión socioterritorial, democratizando los accesos a los beneficios producidos por el desarrollo de la ciudad.

De manera más precisa, tenía como objetivos generales, de acuerdo con lo expresado por la autora del artículo: la ampliación y modificación de los espacios públicos; mejoras significativas en la infraestructura, sobre todo en la accesibilidad y el drenaje; la dinamización del área, mediante un uso más intensivo y multifuncional; la apertura de oportunidades para distintos

segmentos económicos y sociales; la participación en la atención de la demanda de vivienda popular en el municipio; la realización de un proceso democrático y transparente de la toma de decisiones en el eje; las asociaciones entre la alcaldía, otros niveles y entes gubernamentales y el sector privado, y la mejora de las condiciones del paisaje y del ambiente urbano.

Para lograr estos objetivos se aprobaron varias operaciones urbanas; para cada una de ellas se concertaron, entre la Administración Municipal y los inversionistas privados, las condiciones de aprovechamiento urbanístico de la superficie de terreno de la respectiva operación. Este aprovechamiento urbanístico siempre implicó el otorgamiento de mayores índices de edificabilidad o cambio de uso respecto de los existentes, en una modalidad de otorgamiento oneroso del derecho de construir, en el que los inversionistas privados se comprometían a pagar una contrapartida, ya fuera en dinero en efectivo o a través de la ejecución de obras.

Mediante estas operaciones urbanas se obtuvo un monto total de contrapartida equivalente a US\$12.056.156,02, que comparados con los ingresos del municipio del año 2003, representaron un 39,3% del recaudo del IPTU y cerca de un 6,85% del valor de los ingresos totales del municipio. Es decir, una cifra nada despreciable. Si bien desde el punto de vista económico y financiero los logros fueron importantes, queda la duda de si efectivamente se puede hablar en estricto sentido de redistribución social de la plusvalía, por cuanto la inversión de los mencionados recursos se hizo en su totalidad en la misma área en la que se generaron los recursos y se utilizaron para obras que mejoraron las condiciones urbanísticas de las áreas de terreno pertenecientes a los inversionistas privados. Estos recursos no fueron invertidos en acciones de inclusión socioterritorial, que favorecieran la democratización del acceso a los beneficios producidos por el desarrollo de las operaciones. De hecho, las pocas acciones que se emprendieron en materia de producción de vivienda para la población de bajos ingresos utilizaron los recursos propios de la política de vivienda social y no provinieron de los recursos de contrapartida.

Ciudades donde la recuperación de la plusvalía presenta buenos augurios

Osorio (Brasil)

En el caso del municipio de Osorio (estado de Río Grande del Sur) se trata del cobro de la contribución de mejoras, contribución que en Brasil es de muy reducida utilización. El Alcalde

del municipio, motivado seguramente por su raciocinio político, fue responsable de la pavimentación de 40 tramos de vías en la ciudad, proceso para el cual no hizo uso de la contribución de mejoras, como lo establece la legislación tributaria brasileña, sino que recurrió a recursos de un crédito del Banco Mundial. Sin embargo, dos instancias del nivel nacional de Gobierno, el Tribunal de Cuentas del Estado y el Ministerio Público –amparados entre otros argumentos en el Código Tributario Nacional y en la Ley de Responsabilidad Fiscal–, le exigieron dar cumplimiento a la Ley. Esto es, proceder a hacer uso de la contribución de mejoras para recuperar una parte de la inversión en que había incurrido el municipio, para lo cual era necesario demostrar de manera previa que efectivamente la pavimentación de las calles había generado una valorización de los inmuebles beneficiados con la pavimentación. El incumplimiento de las requisiciones del Tribunal de Cuentas del Estado y del Ministerio Público le hubiera acarreado al municipio penalidades representadas en la no recepción de las transferencias de recursos del Estado y de la Unión, y aun en una acción de impugnación o *impeachment* al Alcalde.

Uno de los aspectos interesantes de la experiencia de Osorio es que constituye otro ejemplo que desvirtúa el argumento de que en América Latina no se recuperan las plusvalías generadas en el desarrollo urbano, debido a las dificultades técnicas de compleja superación por parte de administraciones municipales, carentes de recursos técnicos y económicos. En el municipio de Osorio, para aplicar la contribución de mejoras, la Administración Municipal, por medio de una consultoría externa, recurrió a información de la Planta Genérica de Valores, recientemente elaborada, y mediante un sencillo sistema técnico de cálculo de la valorización dio cumplimiento al mandato legal de dar aplicación a la contribución de mejoras, debida a una obra pública en la que evidentemente se presentaba una valorización de los inmuebles beneficiados con la pavimentación de las calles.

Bogotá (Colombia)

En el caso de Colombia se tiene la presentación de dos experiencias que se desarrollan en la ciudad de Bogotá. La primera de ellas hace un recuento del proceso de adopción de la participación en la plusvalía² en esta ciudad, proceso que abarca un período de aproximadamente cuatro

² Participación en la plusvalía es el nombre que recibe en la legislación colombiana la redistribución social de la plusvalía o su recuperación para la colectividad.

años, a principios del presente siglo. La segunda experiencia describe la evolución durante los últimos 18 años (1987-2005) del cobro de la contribución de valorización también en la ciudad de Bogotá, modalidad de redistribución social de la plusvalía que tiene como tope máximo de cobro el costo de la obra pública que da origen a la plusvalía.

El caso de la adopción de la participación en la plusvalía es un ejemplo muy interesante de un proceso mediante el cual se superaron malentendidos e interpretaciones técnica, jurídica y políticamente inadecuadas respecto de la recuperación de la plusvalía, sostenidas por representantes de entidades públicas de la ciudad y del nivel nacional y que habían generado un ambiente en el que parecía imposible hacer efectivo el cobro del tributo, por lo menos en el corto plazo y sin que mediara un proceso muy riesgoso de modificación de la Ley de Desarrollo Territorial, la cual había dado origen al tributo.

La experiencia hace un recuento de la manera como se superaron el escepticismo y las interpretaciones equivocadas, proceso en el que tuvo una importante incidencia la vinculación a las actividades de las entidades públicas de la ciudad relacionadas con el tema –particularmente la entidad responsable de la planeación urbanística de la ciudad y la Secretaría de Hacienda–, de una aproximación académica rigurosa y adecuadamente informada de los principios éticos, políticos y jurídicos que sustentan la participación en la plusvalía, así como de las características operativas de su puesta en marcha. Esta articulación entre la academia y la investigación científica, por un lado, y las entidades públicas de la ciudad, por el otro, constituyen un buen exponente de una adecuada sinergia entre academia y práctica concreta de las funciones del Estado y desempeño de la burocracia.

El proceso de asesoría académica que se dio a las entidades públicas de la ciudad en la adopción de la participación en la plusvalía permitió desestimar los obstáculos que se argumentaban como insuperables, así como construir una argumentación técnica y jurídica muy sólida en relación con la adopción del tributo, lo que posibilitó su paso y aprobación, sin mayores tropiezos, por el Concejo de la ciudad, órgano deliberante de la misma y escenario en el que los responsables de la elaboración del proyecto de Acuerdo creían se tendría una importante oposición a la iniciativa.

Una vez aprobado por el Concejo de la ciudad, el Acuerdo “por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en las plusvalías en Bogotá, Distrito Capital”, y

debido a que la Ley de Desarrollo Territorial, norma que da origen al tributo, contiene una descripción bastante detallada del procedimiento que debe seguirse para hacer efectivo el cobro de la participación, la experiencia relata la manera como en un tiempo récord de tres meses, la Administración de la ciudad hizo efectivo el cálculo y la liquidación del efecto plusvalía para aproximadamente 5.750 predios de la ciudad y notificó de la medida a los propietarios, observando, en todo el procedimiento, de manera estricta y cuidadosa las indicaciones establecidas por la Ley, de tal manera que no fueran a presentarse demandas e impugnaciones por parte de las personas opuestas a la aplicación del tributo.

Casi tres años después de aprobado el Acuerdo de Adopción de la Participación en la Plusvalía en Bogotá, el recaudo equivale aproximadamente a US\$9.850.000. El cálculo, la liquidación y notificación del efecto plusvalía a los propietarios ha adquirido el carácter de un procedimiento consuetudinario dentro de la Administración Distrital, práctica recurrente para la cual se han asignado grupos de trabajo permanentes tanto en la Secretaría Distrital de Planeación como en la de Hacienda. Adicionalmente, la experiencia de Bogotá ha incidido en que otros municipios de diverso tamaño en el país se interesen en adoptar el tributo. A partir de la experiencia de Bogotá, aproximadamente otros 25 municipios del país han adoptado la participación en la plusvalía, con experiencias muy diferentes respecto a la manera como han dado aplicación a la medida, unas más exitosas que otras y algunas sin efectos concretos.

La contribución de valorización, por su parte, tiene una importante tradición en la ciudad de Bogotá, que abarca un período de más de 50 años. La experiencia que se incluye en esta compilación presenta los principios y fundamentos teóricos que sustentan la adopción de la contribución, así como de los procedimientos operativos que deben cumplirse para su puesta en práctica. Igualmente, informa sobre la experiencia concreta de empleo de la contribución de valorización en la ciudad de Bogotá, desde finales de los años cuarenta del siglo pasado hasta la aprobación en 2006 de la última iniciativa de utilización de la contribución, que consiste en un ambicioso programa de obras públicas que se ejecutarán a lo largo de 12 años (2006-2017). Se hace un recuento del comportamiento económico y financiero de los diversos proyectos de cobro de la contribución de valorización aplicados en la ciudad de Bogotá, que permite afirmar que tanto cuando se trata de proyectos de gran escala como de escala intermedia o de escala vecinal, ha habido altos niveles de eficiencia y cumplimiento tanto en las metas físicas como en el desempeño económico.

Con este preámbulo dejamos a los lectores en libertad de evaluar y juzgar la pertinencia de los casos que se presentan en esta compilación, cuyo objetivo principal es continuar informando sobre avances y desarrollos en materia de aplicación de la redistribución social de plusvalías en nuestros países de América Latina.

Consortio Parque Náutico San Fernando: Concesión de tierras municipales y recuperación de plusvalías¹

Resumen

El Consortio Parque Náutico San Fernando Sociedad Anónima (PNSFSA) es una empresa creada por la municipalidad de San Fernando para actuar en el sector Este costero de la ciudad, definido como Área Parque Náutico, con el objetivo de administrar tierras del dominio municipal en dicho sector, ejecutar acciones de recuperación urbana y ser un instrumento de promoción de la actividad productiva y de servicios del sector náutico, utilizando para tal fin los recursos que genera la operación de la empresa.

PNSFSA es una sociedad anónima cuyo capital está constituido en un 51% por la municipalidad de San Fernando y el 49% por la Cámara Argentina de Constructores de Embarcaciones Livianas (Cacel), organización empresarial formada por astilleros y proveedores de servicios de la actividad náutica, que constituye una de las actividades económicas tradicionales y de mayor impacto en la generación de trabajo en la ciudad.

¹ En el desarrollo de la experiencia y la recopilación de información, reconocemos la activa participación de la Dra. Andrea Arneodo, el Sr. Gustavo Aguilera y el Lic. Diego Rossi, todos ellos funcionarios de la municipalidad de San Fernando.

La empresa, que inició su operación en marzo de 2004, ha recibido en concesión por parte de la municipalidad: a) dos marinas en funcionamiento con capacidad de guarda de 550 embarcaciones e instalaciones para varadero y realización de eventos, y b) un predio de 60.000 m², donde deberá construir una marina de acceso público para que a partir de 2005 se realice en el lugar el Salón Náutico Argentino².

En PNSFSA es necesario reconocer un cambio planificado en la política urbana local, ya que el municipio ha reorientado la modalidad de las obras públicas y de los emprendimientos privados producidos durante los años ochenta y principios de los noventa, que si bien mejoraron la fisonomía de la ciudad, generaron plusvalías que no se recuperaron para el conjunto de la comunidad.

El marco normativo nacional y provincial, genérico y vago, pero especialmente “la tradición política y administrativa” de los gobiernos municipales en la que se desarrolló la experiencia, operó como un condicionamiento, un impedimento, que llevó al municipio de San Fernando a buscar fórmulas creativas como el PNSFSA para generar experiencias de desarrollo local, urbanismo e institucionalización de prácticas con participación de múltiples actores.

La operación urbanística no contempla la acción del gobierno municipal más allá del establecimiento y aplicación de normas, siempre en el marco del “carácter inviolable de la propiedad privada” y sin que la tradición política considere la actuación de la Administración Municipal como un agente activo en la percepción de las rentas que generen las tierras públicas, excepto que por su uso se perciba un arrendamiento. La posibilidad de asociarse con el sector privado para realizar dichas actuaciones, si bien tiene el suficiente respaldo jurídico, es una total innovación tanto en cuanto a la selección del socio como a la reinversión de las utilidades que genera la actuación de la asociación en tierra pública.

De acuerdo con su estatuto de constitución, el PNSFSA se desempeña como una empresa cuyas utilidades no pueden ser distribuidas entre los accionistas, ya que están íntegramente destinadas a mantener y mejorar los predios en funcionamiento concesionados, construir y administrar el predio destinado al Salón Náutico, y mejorar el Área Parque Náutico para facilitar el acceso de la población al río y promover la actividad náutica. La sociedad mixta está obligada a pagar todas las tasas municipales, impuestos provinciales y nacionales, y además paga un canon mensual por los predios concesionados, consistente en un porcentaje de su facturación.

Habiéndose dado el debate político en el ámbito local y contando con las primeras rendiciones de cuentas transparentes que demuestran resultados positivos de la experiencia, el municipio

² Se denomina ‘marinas’ a los predios donde se guardan o amarran embarcaciones deportivas y de placer en el agua, y que tienen construcciones dedicadas a la reparación de embarcaciones y salones para restaurantes y eventos sociales.

está desarrollando alternativas para formalizar, consolidar y extender los criterios y las prácticas de la recuperación de plusvalías, en ésta y otras acciones que se generan en la ciudad.

Se considera que la posibilidad de replicar el caso desarrollado se basa en la disponibilidad de ciertas herramientas de gestión, dependientes de los marcos que el sector público genera por acción u omisión, que pueden ser respaldadas por una fuerte voluntad política de creación de consensos para la intervención sobre áreas generadoras de rentas actuales o potenciales.

En tal sentido, la constitución de sociedades anónimas de las características del PNSFSA para administrar tierras públicas y actuar como recuperador de plusvalías generadas por la operación de dichas tierras, con el fin de reinvertirlas en políticas urbanísticas que mejoren la calidad de vida de los sectores más desprotegidos, constituye una experiencia que puede ser replicable en cualquier municipio, especialmente en aquellos que están en expansión de su territorio urbanizable y/o que cuentan con tierras públicas de valor paisajístico o recreativo.

Contexto. San Fernando: ciudad conurbana con diversidad social y un proyecto común

San Fernando es un municipio ubicado en la zona norte del Gran Buenos Aires, distante 30 km de la ciudad de Buenos Aires. Dispone de una superficie continental de 23 km², densamente poblada –152.000 habitantes–, y una superficie de islas del delta del Paraná de 900 km², con menor población, que conforma un verdadero pulmón verde para el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Diversas causas históricas llevaron a un crecimiento escasamente planificado y descontrolado de ciertas zonas de cada distrito del Gran Buenos Aires durante sucesivas décadas del siglo pasado. Lo cierto es que en el sector continental de San Fernando, con una elevada densidad poblacional, conviven vecinos con diferentes realidades socioeconómicas, cuya integración a través de la acción de gobierno y la coordinación de iniciativas con la sociedad civil resulta clave para el futuro desarrollo y calidad de vida de la ciudad en su conjunto.

La experiencia de recuperación de plusvalías y de reinversión urbana de Parque Náutico San Fernando SA se desarrolla sobre el sector Este de la ciudad, con un frente al Río Luján de 5 km de extensión sobre su desembocadura en el Río de la Plata. Este sector del municipio tiene una ubicación privilegiada, con altos valores inmobiliarios, y está dotado de todos los servicios urbanos, excepto en dos asentamientos en proceso de regularización. Las actividades económicas predominantes en esta área están vinculadas a la fabricación, reparación y servicios de todo tipo para embarcaciones deportivas y de placer, así como depósitos, logística y actividades complementarias del puerto ubicado en el Canal San Fernando.

En la zona costera se han desarrollado durante los últimos 30 años una serie de emprendimientos urbanísticos residenciales y comerciales vinculados a la prestación de servicios náuticos y ama-

MAPA

Situación relativa del municipio de San Fernando en el Área Metropolitana Buenos Aires

36

Ramón Alberto ESTEBAN

1

Mapa elaborado por la municipalidad de San Fernando con base en cartografía oficial.



rras, adaptados a la zonificación de la ciudad, y relativamente regulados en materia de normas de edificación. Estos emprendimientos se sumaron a los tradicionales clubes náuticos y a otros actores como la Universidad de San Andrés, los cuales en conjunto han restringido el acceso público a la costa.

Si bien existen infraestructuras públicas de importancia, como el Balneario Municipal, la Costanera Pública y el Puerto del Canal San Fernando, la Intendencia asumió, desde 1995 en los sucesivos planes de gobierno, los siguientes compromisos:

- ❖ Generar más accesibilidad a la costa, a través de la mejora de calles que conducen al río y de la habilitación de nuevos espacios de uso público con fines recreativos, deportivos y productivos.
- ❖ Fortalecer los atributos urbanísticos, de prestaciones y servicios para consolidar el perfil de la ciudad como Capital Nacional de la Náutica³, como fue reconocida desde 1972.
- ❖ Actualizar las políticas de gestión de emprendimientos en la costa, mediante la inclusión de los principales actores reales de desarrollo, involucrándolos en políticas estratégicas de la

³ En 1972, la Secretaría de Turismo de la Nación reconoció al municipio de San Fernando como Capital Nacional de la Náutica.

ciudad y cuidando al mismo tiempo que, por acción u omisión del gobierno, la comunidad se vea perjudicada por los intereses particulares o predatorios del patrimonio colectivo.

- ❖ Asegurar recursos fiscales crecientes para la inversión pública, a partir de la apropiación de la rentabilidad que produzca el uso del suelo o tierra municipal y de las plusvalías que se generen en la ciudad.

En julio de 2003, a instancias del Departamento Ejecutivo, se sancionó la Ordenanza No. 7964/03, por la que se creó la Comisión Ejecutiva para el Desarrollo de Áreas de Oportunidad (Cedap), definiendo los extremos Este y Oeste de la ciudad como las áreas de oportunidad. La Cedap asumió como misión principal la realización del diagnóstico integral de la situación de las áreas y la propuesta de un plan de actuación.

El diagnóstico respectivo –elaborado por especialistas de la Universidad Nacional de General Sarmiento, de acuerdo con los lineamientos de la Cedap– determinó la coexistencia de dos sectores dentro del área Este o costera: a) el sector Sur, donde se localizan la población y los equipamientos de alto estándar de vida en un ámbito de muy buena calidad paisajístico-ambiental y con escasa articulación con el tejido urbano circundante, y b) el sector Norte, caracterizado por la degradación de la zona portuaria, de zonas adyacentes a ésta y en algunos sectores de trama urbana informal, con baja calidad ambiental, pero con una muy buena accesibilidad y relación con la trama urbana consolidada. Se propusieron los siguientes grandes

MAPA

Municipio de San Fernando, sector continental

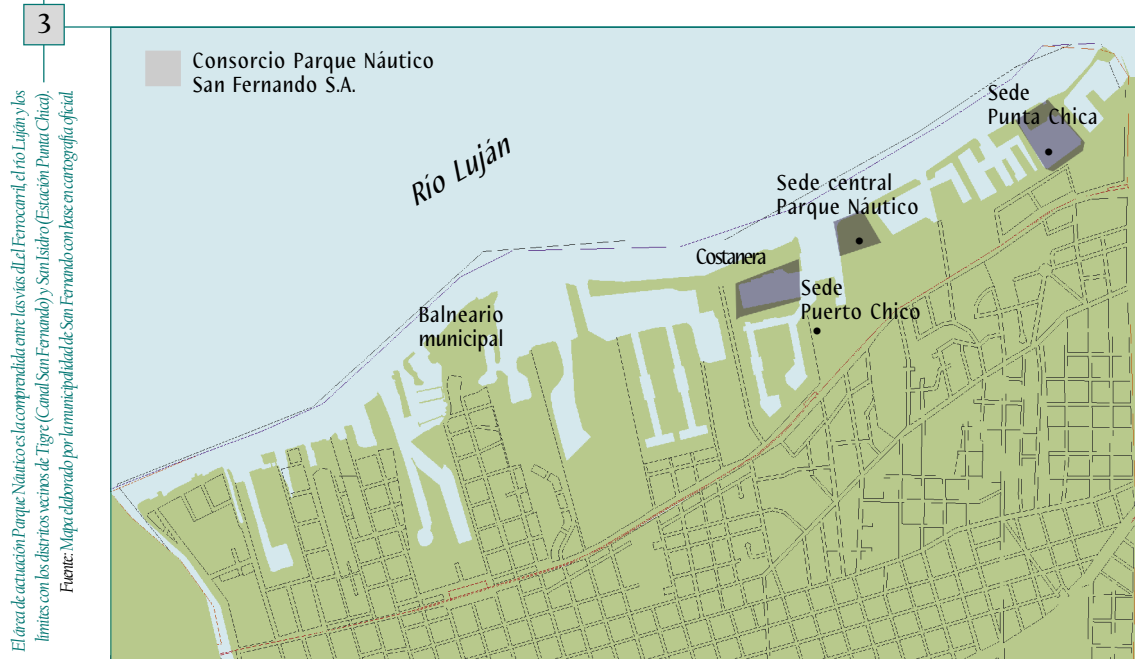
2

Mapa elaborado por la municipalidad de San Fernando con base en cartografía oficial.



M

MAPA Municipio de San Fernando, sector continental



objetivos: a) para el sector Sur, mejorar y ampliar los espacios de uso público y aumentar la conectividad vial del sector con el resto del tejido urbano, y b) para el sector Norte, recuperar la identidad productiva, mejorar la calidad ambiental y promover la integración de los pobladores de bajos recursos radicados en la zona.

En toda el área de oportunidad Este, denominada también Área Parque Náutico, existen tierras de dominio municipal, traza de calles públicas ocupadas tanto por asentamientos informales como por privados, tierras municipales afectadas para el uso público de calles que aún no están materializadas en la práctica, asentamientos irregulares y un antiguo puerto fluvial con escasa actividad.

La cantidad y calidad de soluciones que es necesario crear exige el desarrollo de instrumentos institucionales que permitan el ejercicio de las potestades públicas, de acuerdo con la especificidad del tema que se requiere resolver. Incluye la administración de tierra pública, la apertura de calles, la regularización dominial y la recuperación de plusvalías, entre otras acciones.

De manera simultánea a la formulación del diagnóstico, la Administración Municipal diseñó un instrumento de gestión que diera posibilidades concretas de ejecutar los proyectos propuestos. Este instrumento, el Consorcio PNSF, constituye un articulador de políticas con el sector privado, que permite asegurar el acceso público a la costa y promover la actividad náutica como generadora de inversión y empleo. Para ello utiliza los recursos que provee la actividad económica en las tierras municipales del Área.

En una primera etapa, PNSFSA actúa como un instrumento de la ciudad, que recupera y pone en valor y uso tierra pública ribereña, construyendo los accesos y la infraestructura de parques públicos con equipamiento gastronómico y recreativo. Se financia con las utilidades de dos marinas existentes en tierra municipal.

Estas actividades producen un recurso fiscal creciente, derivado de la apropiación de los recursos que provienen del uso de la tierra pública.

En este primer momento, PNSFSA actúa en el sector Sur, debido a la existencia allí de un predio municipal de 60.000 m² sobre la costa del río, donde se está desarrollando una marina de acceso público, con una costanera o paseo de aproximadamente 400 metros lineales (Sede Central o Salón).

Simultáneamente se están diseñando otras intervenciones en el sector Norte del Área, que se pondrán en ejecución a partir de que el municipio conceda a PNSFSA la administración del Puerto y lo autorice a intervenir en el entorno del mismo, y que la Administración Municipal reformule los criterios de concesión de tierras y agua a clubes náuticos existentes en el área.

Inserción institucional

La voluntad explícita de la Administración Municipal en relación con el gobierno de la ciudad está expuesta en el Plan de Gobierno 2003-2007, que fue elaborado con intervención de los ciudadanos de los distintos sectores territoriales que residen en ella⁴.

La formación de PNSFSA es parte de un proceso iniciado en el municipio y está dirigido a cumplir con los siguientes objetivos: a) generar recursos sustentables para reorientar el desarrollo urbano; b) recuperar la cultura de obras por contribución por mejoras, que ya se está aplicando; c) recuperar tierra para vivienda social, equipamiento urbano y trama vial, objetivo que está en plena ejecución; d) fortalecer a la ciudad y a la Administración Municipal como protagonistas innovadores en la aplicación de políticas públicas; e) limitar la sobrevaluación del suelo en la ciudad, tratando de intervenir en el mercado.

Para este último objetivo se desarrolla una estrategia que exigirá la implementación de un conjunto de acciones, que se iniciaron mediante el dictado de la Ordenanza 8378/04 y que tendrá continuidad con la Reforma Tributaria. Mediante esta Reforma, la tasa de servicios

⁴ De acuerdo con los objetivos y valores consensuados a través de la participación ciudadana, se destacan como ejes del Plan de Gobierno 2003-2007 para la ciudad: el fortalecimiento de la identidad, la convivencia social y seguridad, el desarrollo de una infraestructura necesaria para el bienestar social, y la satisfacción ciudadana. En consecuencia, toda acción de gobierno debe estar referenciada hacia el cumplimiento de alguno de estos objetivos. En particular, el proceso de planificación y reordenamiento urbano avanza en esta dirección, ya que “una mejor convivencia social también se construye dotando a la ciudad de una infraestructura que favorezca la integración y que todos los vecinos puedan tener acceso a un piso mínimo de servicios”.

generales que el municipio cobra a los propietarios será calculada por el precio de la tierra, en lugar de tener como base los metros de frente de la propiedad. Para tal Reforma se está gestionando el asesoramiento del LILP⁵.

La empresa PNSFSA, en cuanto instrumento de gestión de políticas públicas referidas al uso del suelo presenta a nuestro entender dos innovaciones: a) la asociación público-privada, en la que el Estado municipal no delega la dirección de la operación económica e incorpora un sector industrial y comercial representado por su cámara empresaria a la gestión de la tierra pública para la estrategia de la ciudad, y b) la reinversión de las utilidades en la tierra pública municipal y en el apuntalamiento de la actividad industrial.

Las presentes innovaciones no deben ocultar la falta de legislación nacional y provincial para que el municipio opere en el uso del suelo, recuperando las plusvalías que genera la propia acción del Estado en cualquiera de sus jurisdicciones.

A pesar de estas limitaciones supramunicipales, la vocación política de la Intendencia en la materia se puede reseñar en las siguientes actuaciones:

- a) Remodelación de la Avenida Avellaneda, la obra pública vial más importante del año 2004, que requirió una inversión de US\$ 700.000; fue planificada y ejecutada en el marco de la legislación de recuperación de su costo a cargo de los vecinos, mediante la contribución de mejoras (Ordenanza General No. 165 de la Provincia de Buenos Aires).
- b) Sanción de la Ordenanza No. 8378/04, por la cual se declaran en situación de emergencia urbana o edificación necesaria las parcelas y/o lotes baldíos o en estado de abandono y los espacios públicos y privados ocupados por barrios de emergencia en el área urbana del Distrito (en el sector continental no hay áreas rurales). Entre otras disposiciones, la Ordenanza obliga a los propietarios de terrenos baldíos o abandonados a construir y concluir la construcción en un plazo máximo de tres años a partir del mes de diciembre de 2004, pudiendo el municipio, ante el incumplimiento, aplicar las multas establecidas en la Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo que regula la materia en toda la Provincia de Buenos Aires. En cuanto a los espacios públicos ocupados por barrios de emergencia, la Ordenanza prevé la realización de programas de regularización urbano-dominial para transferir la propiedad a sus ocupantes junto con las viviendas que se construyan, costo que deberá ser pagado por los beneficiarios, quienes no podrán vender la parcela hasta finalizar el pago.
- c) Inicio del proceso de recuperación de plusvalías generadas por decisiones de la Administración, en situaciones muy puntuales, y con el cuidado que implica el vacío legal existente en la materia. Se trata de la aprobación de normas de uso del suelo por excepción de las vigentes, para construcciones de uso industrial o residencial de pequeña escala, a las que se les han aplicado cálculos de recuperación de plusvalías rudimentarios.

⁵ Lincoln Institute of Land Policy

Se trata de que toda solicitud de aprobación de planos de inmuebles que no cumplen con la normativa municipal vigente, y para los que el propietario solicita aprobación mediante una excepcionalidad, es considerada en términos de que la mayor rentabilidad obtenida por haber utilizado el suelo que no contaba con autorización para una mayor ocupación del mismo, implique el pago, mediante un cargo específico, de un porcentaje de esa renta extraordinaria generada por el exceso de uso del suelo. Dichos cargos, una vez percibidos por la Administración, se destinan a equipamiento para espacios públicos recreativos o para equipamiento de infraestructura de promoción social.

Los cálculos de renta extraordinaria son muy rudimentarios y pueden ser considerados más como una multa que como una recuperación de plusvalías. Sin embargo, la decisión e instrumentación ha tenido una amplia repercusión en los actores inmobiliarios o de la construcción; han comprendido que la Administración Municipal tiene la decisión de manejar la recuperación de plusvalías como una acción central de su política urbana. El encuadre legal de esta operatoria está dado por las Ordenanzas Nos. 8601/05, 8602/05 y 8677/05.

- d) Afectación de tierra pública municipal y de otras jurisdicciones del Estado a solicitud del municipio, para ser destinadas a la construcción de 800 viviendas con toda la infraestructura de servicios, con significativos aportes, además de recursos financieros propios del municipio, para los sectores sociales más desprotegidos.

Respaldo legal para las nuevas experiencias municipales

En Argentina, ni en el nivel nacional ni en el provincial se contemplan políticas de recuperación de plusvalías. Las leyes no limitan el derecho de propiedad del suelo, por razones de equidad social, si bien los artículos 84 a 88 del Decreto Ley 8912/77 de la Provincia de Buenos Aires proponen la utilización, por parte de los municipios, de instrumentos para poner límites al derecho de propiedad⁶. Algunos de esos instrumentos son utilizados por el municipio de San Fernando, tal como lo expresa la Ordenanza 8378/04.

La Constitución Nacional sancionada en 1994 explicita en su artículo 17 que “la propiedad privada es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en Ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por Ley y previamente indemnizada”. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires expresa idéntico tenor sobre la materia.

Sin embargo, la Constitución Nacional de 1949, posteriormente derogada por un gobierno militar, expresaba en su artículo 38 que “la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común”.

Ante el retroceso constitucional en la materia, la actuación del municipio de San Fernando se enmarca dentro de la siguiente normativa:

⁶ Estos artículos no están reglamentados.

1. Decreto-Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires.
2. Ordenanza General No. 165 del año 1973 para todos los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, que regula la realización de obras y cobro del costo a los beneficiarios, mediante la “contribución por mejoras”.
3. Decreto-Ley 6769/58 y sus modificatorias: Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
4. Ley Provincial 12929, que autoriza a los municipios a formar sociedades anónimas.
5. Ley Provincial 9533, que regula las concesiones de uso de la tierra pública municipal.
6. Ordenanza Municipalidad de San Fernando No. 8378/04: Declaración de edificación necesaria.
7. Ordenanza Municipalidad de San Fernando No. 8601/05: Ordenanza Fiscal.
8. Ordenanza Municipalidad de San Fernando N° 8602/05: Ordenanza Impositiva.
9. Ordenanza Municipalidad de San Fernando No. 8677/05: De construcciones antirreglamentarias.

No conocemos muchos municipios u organizaciones del Estado argentino que actúen explícitamente en relación con la recuperación de plusvalías. Sin embargo, creemos que los municipios actúan informalmente por acción u omisión. Autorizan emprendimientos dentro del marco legal o exceptuándolos del cumplimiento de la normativa existente, solicitando, negociando o exigiendo obras de mejoramiento de la infraestructura del sector de la ciudad en el que el emprendimiento se desarrolla. Una profundización de este análisis requeriría una revisión de las distintas y variadas carencias de infraestructura en el Conurbano del Área Metropolitana Buenos Aires, tema que no es objeto de este artículo.

El debate a nivel político sobre la recuperación de plusvalías o la promoción de formas alternativas de gestión, vinculadas a la valorización de la trama urbana, es prácticamente inexistente. Sólo se transmiten experiencias aisladas; las decisiones están fuertemente influenciadas por la oportunidad económica para el municipio. Este actúa en la dirección de desarrollar alternativas de recuperación de plusvalías, por necesidad de obtener inversiones privadas para impulsar la actividad económica, mejorar el desempeño de la ciudad desde el punto de vista fiscal y como oferta de empleo.

Tipo de instrumento empleado: una sociedad mixta que ayuda a consolidar el proyecto de ciudad

Enmarcada en los objetivos del Plan de Gobierno, la constitución y actuación de la empresa Parque Náutico San Fernando SA (PNSFSA) permite la recuperación de plusvalías generadas por el uso de terrenos fiscales de alta valuación, a través de actividades económicas ya constitui-

das y de la inversión de las plusvalías recuperadas en nuevas acciones de infraestructura pública y de servicios de acceso público en el área costera.

Desde el punto de vista normativo, se han aprovechado los resquicios permitidos por leyes “tradicionales” del orden nacional y provincial, ya que no existe una normativa explícita en materia de urbanismo que permita la recuperación de plusvalías urbanas.

El municipio debió ceñirse a un diseño innovador respaldado en ordenanzas⁷ que se apoyaron en la Ley Nacional de Sociedades Comerciales 19.550 y aplicaron por primera vez en la Provincia la Ley Provincial No. 12929, que habilita a los municipios a crear sociedades anónimas con capital estatal mayoritario, debiendo respetar las estrictas y limitantes disposiciones de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (Decreto-Ley 6769 de 1958).

PNSF es una sociedad anónima que de acuerdo con sus Estatutos no distribuye utilidades, ya que las debe invertir íntegramente en el área de actuación. Como concesionaria de las marinas en tierras públicas municipales, cobra tarifas por los servicios de guarda o “amarre”⁸ de embarcaciones y por la utilización del predio para la reparación y venta de embarcaciones, utilización de instalaciones para operadores turísticos y realización de eventos. Es decir, presta servicios en la tierra pública y cobra por los servicios prestados en ella, reinvirtiéndolos en la recuperación de otra tierra pública y mejoramiento de infraestructura.

La recuperación de la plusvalía se materializa mediante:

- a) el pago de un arriendo mensual al municipio, que consiste en un porcentaje de la facturación de la empresa⁹, y
- b) la reinversión de las utilidades de la empresa en tierra pública administrada por PNSFSA o la ejecución de obras de interés público. Por lo tanto, es interés prioritario del municipio la actuación eficiente de PNSFSA, con el fin de mejorar la facturación y por lo tanto el monto del canon que debe recibir y las utilidades que se deben reinvertir.

Concretamente, de las dos parcelas concesionadas por la municipalidad para la explotación de marinas y servicios asociados (sedes Punta Chica y Puerto Chico), el Consorcio PNSF está obteniendo recursos para la adecuación de un tercer predio de propiedad municipal ubicado sobre la costa, que será destinado a costanera de uso público y al desarrollo del proyecto del Salón de

⁷ Ordenanzas municipales Nos. 7949/03 de Constitución del Consorcio Parque Náutico San Fernando y 8113/04 y 8114/04 de concesión al Consorcio PNSF de las marinas ex Punta Chica y ex Puerto Chico.

⁸ Espacio de estacionamiento de una embarcación en una marina.

⁹ El canon en moneda que ingresa a la Tesorería Municipal no tiene hoy un destino específico referido a la infraestructura social o viviendas, tema que seguramente será considerado en la discusión del Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos del año 2007 y el trienio siguiente.

Exposiciones permanente y sede del Salón Náutico Argentino (*boat show* organizado por Cacel, la cámara empresaria socia de PNSFSA).

La primera marina concesionada, Punta Chica, permitió al municipio cobrar, durante el período entre marzo y diciembre de 2004, un canon consistente en el 25% sobre la facturación de los servicios que prestó la empresa, neto de impuestos. Efectuado el balance del primer año de gestión (en realidad 10 meses), los resultados fueron los siguientes:

- ❖ canon abonado a la Tesorería Municipal: US\$ 39.726¹⁰
- ❖ canon integrado en inversiones: US\$ 20.548¹¹
- ❖ canon total: US\$ 60.274¹²
- ❖ utilidad luego de impuestos: US\$ 37.329¹³

Es decir que PNSFSA generó recursos para el municipio y la ciudad por US\$ 97.603¹⁴, sólo durante los 10 primeros meses de actividades.

Por las mismas instalaciones y durante los 10 meses anteriores a marzo de 2004, cuando la concesión estaba a cargo de un operador privado, el municipio cobró un canon fijo de US\$ 26.592¹⁵, de acuerdo con las cláusulas contractuales que regían hasta entonces. Es decir que la ciudad aumentó en un 267% su recaudación a partir de la intervención de PNSFSA sobre el mismo predio y en el mismo lapso de tiempo.

Se podría hacer notar que con la nueva normativa, el sector privado podría haber llegado a pagar idéntico canon que PNSFSA, hecho difícil de certificar en la práctica. Pero la utilidad actual de US\$ 37.329¹⁶, de ninguna manera podría haber sido contada para la inversión en tierra pública, tal como lo determina el Estatuto de Parque Náutico y se está verificando en la realidad.

En el mes de enero de 2005, PNSFSA recibió en concesión de la municipalidad una segunda marina denominada Puerto Chico. A partir de esa fecha se estableció un canon del 40% de la facturación neta de impuestos, tanto para la primera marina concesionada, Punta Chica, como para esta segunda. El importante aumento en el canon se determinó teniendo cuidado de no

¹⁰ Equivalentes a \$ 116.000 pesos argentinos. Tipo de cambio vigente: 1 dólar, equivale a \$ 2,92 pesos argentinos.

¹¹ \$ 60.000 pesos argentinos.

¹² \$ 176.000 pesos argentinos.

¹³ \$ 109.000 pesos argentinos.

¹⁴ \$ 285.000 pesos argentinos.

¹⁵ \$ 77.650 pesos argentinos.

¹⁶ \$ 109.000 pesos argentinos.

desfinanciar a PNSFSA en su funcionamiento diario, pero sobre todo con el interés de aumentar las inversiones en otros predios públicos del municipio. El aumento en el canon de arrendamiento indica claramente que las concesiones anteriores no fueron precisamente un “buen negocio” para el municipio.

Se considera que los resultados del año 2005 demostraron claramente lo acertado de la estrategia aplicada, tanto en relación con la intervención del municipio en PNSFSA como en relación con la empresa como recuperadora de rentas extraordinarias. Tal afirmación está anticipada por los primeros 12 meses de operaciones de Puerto Chico, que generaron un canon total de US\$ 174.107¹⁷, un canon integrado en efectivo de US\$ 43.415¹⁸ y en inversiones de US\$ 130.692¹⁹, al cual se deberá agregar la utilidad que generen las operaciones comerciales.

El anterior concesionario efectivamente integró en carácter de canon por un año US\$ 36.644²⁰, con lo cual se verifica que PNSFSA aumentó en un porcentaje por demás significativo, lo que la ciudad recupera por el uso de esa tierra municipal.

No sobra volver a destacar que tanto el “canon en inversiones” como las “utilidades” se destinan totalmente al mantenimiento del funcionamiento de las marinas existentes, ya que son las que generan los recursos para invertir, y a la construcción de la tercera marina de uso público con una costanera, donde se realizará el Salón Náutico, también de propiedad del municipio. En este primer momento, las inversiones se realizan en los terrenos de las marinas; a continuación se realizarán en otros sectores del Área Parque Náutico (área territorial de actuación), que incluye actuaciones de reordenamiento urbano y mejoras significativas para los sectores de menores ingresos asentados en el Área. Las “utilidades” se reinvierten íntegramente con idéntico destino que el “canon en inversiones”.

En este tercer predio se invirtieron más de US\$ 300.000²¹ durante 2005, provenientes de la actividad de PNSFSA, que fueron destinados a: i) adecuar el terreno para evitar su localización en una cota inundable, mediante relleno y nivelación; ii) construir infraestructuras para el uso público y exposiciones; iii) construir infraestructura de acceso al predio y al río y para el amarre de las embarcaciones. La realización del Salón Náutico Argentino en la ciudad y en el predio administrado por PNSFSA es un evento que tiene una duración de 10 días y que crea una importante imagen para San Fernando y refuerza la identidad de la sociedad local; el municipio

¹⁷ \$ 508.392 pesos argentinos.

¹⁸ \$ 126.771 pesos argentinos.

¹⁹ \$ 381.620 pesos argentinos.

²⁰ \$ 107.000 pesos argentinos.

²¹ \$ 876.000 pesos argentinos.

no recibe ingresos tributarios por la realización del evento. La repercusión tributaria de la realización del Salón se obtiene a partir del incremento de las actividades económicas de la industria y comercio náutico radicado en la ciudad, tema que deberá ser estudiado en el marco de una reforma tributaria que está prevista.

Tipo de intervención: una nueva forma de pensar y vivir la zona costera y las actividades náuticas

El desafío de hacer crecer el Consorcio Parque Náutico en el marco del proyecto urbanístico en construcción reside en fortalecer un instrumento operativo que cambie la lógica del Estado concedente y pasivo, por la del Estado activo, inteligente, recuperador de valor.

En este caso, el municipio aprovecha su situación de propietario de algunas fracciones de suelo en la costa del Río Luján, derivada de una firme postura histórica para defender los intereses del gobierno local frente a la especulación inmobiliaria privada y a los intereses de oficinas de otras jurisdicciones de gobierno nacional o provincial, que han operado una y otra vez para tratar de obtener la titularidad de estas tierras.

No es común disponer de tierra pública municipal en la ciudad. De hecho, los principales predios fiscales que aún existen corresponden al Estado Nacional y hoy son materia de negociación para la realización de obras de relocalización de núcleos habitacionales o para construir espacios recreativos de uso público. Sin embargo, se cree que los gobiernos locales, al menos en la Argentina, pueden aplicar en forma conducente y sistemática mecanismos de recuperación de terrenos, a través de diversas gestiones por vía administrativa o judicial²².

Luego de la aplicación de las políticas privatizadoras de la década de los noventa, se ha formado un muy significativo “banco de tierras” del Estado Nacional, constituido por predios que no fueron entregados a las empresas privatizadas y que se encuentran bajo la jurisdicción del Organismo Nacional de Bienes del Estado (Onabe). Estas tierras, enclavadas en los municipios, constituyen suelo que puede ser incorporado a las políticas urbanas, con sentido de equidad. Es posible acceder a ellas, por parte de las administraciones locales, en negociación con el organismo nacional por la vía administrativa o judicial.

En relación con suelo de propiedad privada, la actuación administrativa o judicial puede orientarse hacia suelo abandonado y con deudas por no pago de la tasa de servicios o de impuestos a la Administración Municipal. La Administración puede cobrar la deuda con el suelo y destinarlo, por ejemplo, a la construcción de planes de vivienda.

²² En varios municipios de la Provincia de Buenos Aires se han registrado significativas experiencias de gestión en la recuperación de terrenos abandonados. En el caso del municipio de Capilla del Monte, Provincia de Córdoba, la Intendencia generó un notable sistema de recuperación pública de parcelas deudoras, de propietarios que no vivían en la ciudad.

La revisión de las experiencias desarrolladas durante las últimas décadas en San Fernando indica que los servicios prestados en una marina en tierras públicas municipales generaban una renta significativa que debía recuperarse para la comunidad local. Los instrumentos conocidos de “concesión al sector privado con pago de un canon”, no se mostraron aptos para la recuperación de las plusvalías originadas en el uso de esa tierra, que por su ubicación son las más valiosas de la ciudad.

En tal sentido fue necesario reformular el sistema de concesión, que solamente exigía al emprendedor privado el desarrollo de ciertas infraestructuras a su cargo en el predio concesionado y, por lo tanto, para ser utilizadas por el propio concesionario, con el goce pleno de las utilidades generadas, a cambio de un canon de pago periódico y consecutivo durante un lapso de 20 años.

Es difícil determinar en este momento el porcentaje o un valor de la recuperación de plusvalías. Sí se puede afirmar que la recuperación de la relación de los precios relativos, que en la Argentina –y en especial en el sector náutico– están distorsionados, tendrá a PNSF como protagonista promotor, incrementando la apropiación de la plusvalía que se genere en esa recuperación de los precios relativos, es decir de la relación “precio embarcación-precio del servicio de guarda en tierra pública”.

Se está haciendo referencia a que luego de la devaluación del peso argentino en enero de 2002 se puede verificar que las embarcaciones deportivas o de placer, que son las que amarran en las marinas, mantienen su precio de venta en dólares, mientras que los servicios de amarre mantuvieron su precio en pesos argentinos, distorsionando la relación entre dichos precios. Es decir que si una embarcación amarrada en una marina estaba valuada en US\$ 100.000 y pagaba US\$ 100 mensuales por su amarra antes de la devaluación²³, luego de ésta, la embarcación tenía idéntica valuación y la amarra le costaba \$ 100 pesos argentinos. La política comercial de PNSFSA también está dirigida a ir resolviendo esta distorsión.

No está definida una metodología específica para determinar el procedimiento de recuperación. Sin embargo, se considera que tanto la fijación de un canon en relación con la facturación que causa el uso de la tierra pública y el establecimiento en los estatutos de la empresa de la obligatoriedad de reinvertir las utilidades, asegura un mecanismo flexible y ágil para perder la menor cantidad de plusvalías generadas. PNSFSA tiene la concesión de las marinas en funcionamiento y las que se vayan a construir en un período de 20 años, plazo que permite mejorar la normativa, incorporar nuevas tierras y actuaciones al instrumento de intervención, operar estratégicamente y determinar los procedimientos más adecuados para fijar el porcentaje de recuperación de plusvalías.

²³ La relación era US\$ 1 = 1 peso argentino.

Se trata, pues, de que el valor generado por la “actividad náutica” en el uso de tierra pública se distribuya en toda el área de la ciudad en la que esa actividad es predominante y se creen espacios públicos de recreación, proyectos de mejoramiento urbano y trabajo para toda la comunidad.

Plusvalías involucradas: primeros resultados

Los indicadores generales de desempeño de la sociedad mixta resultan alentadores:

- ❖ En la actualidad, la administración de las 600 amarras se produce con ocupación plena y clientes en lista de espera, lo cual ha convertido a PNSFSA en el primer operador de ese servicio en la costa, permitiendo garantizar un piso de ingresos a la sociedad.
- ❖ Se han elaborado los Balances Anuales de la Sociedad, lo cual muestra transparencia en las cuentas –todo “en blanco”– e impacta en la economía del sector. Luego de dos años de actuación, después del pago de todos los impuestos, que incluyó US\$ 68.519²⁴ de impuesto a las ganancias, se logró una utilidad neta de US\$ 114.953²⁵ sobre una facturación total de US\$ 1.138.209²⁶. La presentación de los Balances ha permitido la rendición pública y el debate con el Concejo Deliberante, los empresarios y los vecinos de la ciudad sobre la política emprendida.
- ❖ Se dispuso un cronograma concertado para la realización del Salón Náutico Argentino, con obras en marcha para inaugurar este predio de acceso público el 29 de septiembre de 2005 en San Fernando, hecho que se concretó con total éxito.
- ❖ Se prevé la inversión en los próximos 10 años de no menos de US\$ 3.000.000, que de acuerdo con los precios de la Argentina equivalen a la construcción de 160 viviendas de 45 m² con todos los servicios. Esta equivalencia es útil para expresar el aforo de la plusvalía que es posible recuperar.

No es sencillo determinar con precisión la recuperación de plusvalías, tanto por el escaso tiempo de actuación que no permite verificar el impacto sobre el área circundante, como por la dificultad para diferenciar entre las rentas derivadas de la tierra y las rentas derivadas de la actividad económica. Es necesario enfrentar esta situación para que la gestión de PNSFSA cubra la totalidad de las expectativas iniciales.

La intervención en el mercado de amarras, con el fin de recuperar los precios relativos entre el precio de mercado de una embarcación y el precio que se paga por el amarre de la misma, y el acompañamiento a la evolución del sector industrial constituyen variables importantes en la determinación de la recuperación de las plusvalías.

²⁴ \$ 200.075 pesos argentinos.

²⁵ \$ 335.662 pesos argentinos.

²⁶ \$ 3.323.570 pesos argentinos.

La perspectiva de recuperación de plusvalías y/o la certeza de la capacidad de PNSFSA de generar recursos financieros para la inversión pública, vía canon y utilidades, potenció la política de intervenciones urbanas municipales en el área, como la apertura de calles y la prestación de servicios para mejorar la trama urbana y asegurar la accesibilidad a todos los ciudadanos, de acuerdo con el diagnóstico y las propuestas elaboradas por la Cedap.

En ese sentido, hay que señalar la apertura de la calle Almirante Martín entre Escalada y Bv. de la Ribera y la culminación de los trámites administrativos para la apertura del Bv. de la Ribera entre Almirante Martín y Ricardo Rojas, incorporando a la trama urbana más de 500 metros lineales de calle pública. Para tal fin se realizó la afectación y restricción del dominio de tierras privadas y otras afectaciones, sin ningún costo para el municipio. Adicionalmente se reguló la realización de las obras necesarias para la apertura de las vías con cargo a los propietarios de los inmuebles, cuyo frente da sobre la vía.

Es claro que tanto la actuación de PNSFSA como de la propia Administración Municipal generará plusvalías crecientes en el área circundante a dichas intervenciones, área que se caracteriza por estar habitada por sectores de altos ingresos. Esta percepción condujo a tomar la decisión de realizar una Reforma Tributaria en el nivel local, que permita la recuperación de las plusvalías generadas, Reforma que tendrá como eje determinar la contribución en relación con el precio del suelo.

Evaluación preliminar a un año del comienzo de las operaciones

Aún ha transcurrido muy poco tiempo para evaluar resultados medianamente categóricos, pero de cualquier manera ya es auspicioso haber modificado el “determinismo histórico” en cuanto al uso y administración de la tierra pública municipal en zonas de alto valor inmobiliario. Se considera que la actuación de la municipalidad a través de PNSFSA colabora significativamente en la demostración de que es posible construir criterios y realidades en las que la propiedad privada y la pública deben contemplar, necesariamente, su función social.

En efecto, la política seguida históricamente en la Argentina aconsejaba el llamado a una licitación pública para que el sector privado ofreciese un valor de arriendo por los predios para destinarlos a un uso exclusivo. Esta alternativa llevaría al municipio a perder la capacidad de dirección de uso de la tierra pública en un proyecto de ciudad, al entregar a operadores privados las plusvalías futuras que generan los predios, por el incremento del precio de los servicios que en ellos se prestan. De esta manera se hubiera cerrado la posibilidad de que la ciudad contara con un predio de uso público para la realización del Salón Náutico Argentino y otras exposiciones, que a su vez genera recursos para aumentar la inversión en otra tierra pública y en políticas de mejoramiento urbano.

Para San Fernando, Capital Nacional de la Náutica, es prioritaria la realización de un evento anual de carácter nacional e internacional que exponga las capacidades del sector industrial, comercial y de servicios para potenciar el desarrollo económico local.

La decisión de crear una empresa de propiedad mixta con los objetivos antedichos, no tuvo mayores rechazos por parte de sectores protagónicos en la vida de la ciudad, ya que en la Argentina existe un cierto consenso respecto de recuperar la presencia del Estado en la administración de “lo público”, después de 20 años de mala presencia o ausencia. Además, la actividad de las marinas nunca tuvo reconocimiento social en la ciudad, debido a que es percibida como una actividad con lugares “exclusivos”, de gente extraña a la ciudad, pese a ser una fuente significativa de empleo y en la que la plusvalía la paga “otro”, los usuarios de las amarras, que en su inmensa mayoría no viven en San Fernando.

De cualquier manera, dentro del sector industrial y de servicios náuticos hubo debate, promovido especialmente por dueños de marinas o guarderías de lancha, quienes plantearon desconfianza en el Estado como administrador y debido a que se apropiaba de una plusvalía que había sido de algunos privados. Hoy el debate está saldado, aunque la Administración Municipal no descarta asumir nuevos retos, como desafío para promover mayores avances en el proceso de reordenamiento urbano.

El peligro de llegar a un fracaso, desde la visión de la recuperación de plusvalías para mejorar la equidad social, estaría ligado a que no se profundicen los acuerdos con el sector privado como accionistas de PNSF, especialmente en las operaciones de intervención urbana. Es expectativa de la Administración Municipal que la empresa intervenga, aportando recursos en futuros planes de reordenamiento urbano en el Área de actuación, ocasión en que la prioridad de las inversiones, por ejemplo, planes de viviendas o equipamiento de una marina, y la recuperación de las plusvalías pondrán a prueba la capacidad de los socios en su visión ciudadana.

Sin embargo, hay que señalar que los proyectos de intervención urbana que al municipio le interesa que sean liderados por PNSFSA se refieren a la recuperación operativa del Puerto de San Fernando y de la trama urbana circundante hoy muy degradada, proyectos que el socio privado asume con total interés.

El éxito alcanzado está determinado por varios factores: a) la firme decisión política del Intendente Municipal de San Fernando y su equipo de gobierno de dar cumplimiento a un Plan de Gobierno que expresa estos objetivos; b) la búsqueda del encuadre legal que hiciese posible cumplir el objetivo, apoyados en la decisión política; c) la asunción de un compromiso del sector “público” y en especial del gobierno municipal en la administración de la tierra pública; d) la calidad de la representación del sector privado asociado, ya que se trata de una cámara empresaria de reconocida actividad y responsabilidad como representante de un sector económico muy importante en la ciudad y en el área territorial; e) el compromiso personal e institucional

de los dirigentes de Cacel que comprendieron la nueva relación público-privada que propone el municipio, para el crecimiento de la ciudad y del sector que representan, y f) la insatisfactoria experiencia de las concesiones de la tierra pública tanto para la ciudad como para la política fiscal.

Perspectivas

A pesar de que el tiempo transcurrido es poco, se ha mostrado suficiente para advertir sobre la necesidad de mejorar la normativa de actuación de PNSF, con el fin de concederle nuevas actuaciones en tierra pública municipal, mejorar su posición como contribuyente del Estado Nacional y su actuación en el reordenamiento urbano del Área del Parque Náutico.

Las perspectivas son favorables en cuanto al fortalecimiento y consolidación del instrumento de gestión, si bien los resultados en la totalidad del territorio involucrado no se podrán evaluar antes de cuatro años, por cuanto es necesario tener en cuenta los niveles de inversión que se requieren para ejecutar las actuaciones más significativas.

Se considera que la experiencia de gestión asociada irá produciendo resultados en la regulación del valor, no sólo de las amarras en la zona náutica, sino que también incidirá en el precio del suelo en toda el área de influencia.

Conclusiones

La formación, el plan de actuaciones y el desempeño de PNSF han abierto un abanico de posibilidades de intervención del Estado municipal en la recuperación de plusvalías por el uso de tierras municipales y en el financiamiento de políticas públicas dirigidas al uso del suelo con equidad social, hasta ahora insospechado para los municipios bonaerenses, sin que deba ser percibido como el único instrumento de actuación en la materia.

Es cierto que la legislación nacional y provincial no se refiere explícitamente a la recuperación de plusvalías, pero no es menos cierto que una lectura de dicha legislación, atenta, profunda y especialmente motivada por la vocación de encontrar soluciones al dilema de la exclusión de nuestras ciudades, permite encontrar los fundamentos jurídicos necesarios para que el gobierno municipal protagonice políticas urbanas más justas.

La situación de “supuesta” adversidad puede ser superada con decisiones políticas imaginativas, acompañada por instrumentos sencillos en su puesta en marcha, que no solo recuperen plusvalías, sino que marquen un rumbo para elaborar un marco normativo con consenso político y social, en correspondencia con la nueva “cultura” ciudadana que contempla el uso del suelo como una variable muy significativa en la equidad social.

El marco institucional no es advertido como una limitante frustrante de iniciativas, como las que se están desarrollando en San Fernando. Exige la evaluación permanente de todos los

instrumentos con que cuentan las administraciones locales, las leyes y ordenanzas que regulan el uso del suelo, la normativa tributaria de jurisdicción local, la tierra pública tanto de jurisdicción local como de otras jurisdicciones.

No pueden dejar de mencionarse los aspectos políticos de esta cuestión: los objetivos, organización y operación de PNSF están sustentados en una estrategia de la ciudad para un área importante de ella, consensuada con un nivel de la dirigencia empresarial privada, que tiene una visión compartida. La estrategia de la ciudad deviene posible y consensuada, a partir de un modelo de gestión de la Administración Municipal, explicitada y comprometida en un Plan de Gobierno avalado por ocho años de gestión, que le ha otorgado un grado creciente de credibilidad, especialmente por la defensa de lo “público” como ámbito territorial al servicio de los vecinos.

La sustentabilidad de la actuación de PNSF también está determinada por un marco jurídico municipal firme y responsable, que podría llegar a desarmarse, pero con significativos costos políticos para los promotores, y económicos para la ciudad y el fisco municipal.

Sin embargo, la mayor sustentabilidad de la experiencia estará abonada por la capacidad de involucrar a la mayor cantidad de población en el uso y goce de las actuaciones en curso, y las que se realizarán en el futuro. De esta manera, la ciudadanía percibirá que el mecanismo es eficiente y transparente en función de la promoción de la equidad social.

En relación con la “replicabilidad” de la experiencia, habría que considerar dos posibilidades. La primera, y la más sencilla, es la formación del instrumento de actuación: la sociedad anónima municipal que, por lo menos en la Provincia de Buenos Aires, puede ser un instrumento de actuación público muy potente, aun cuando es importante estar atentos a las restricciones legales de los municipios y a las necesidades de intervención que la ciudadanía reclama. En tal sentido, ya son varios los municipios que han solicitado la normativa generada al respecto. La segunda posibilidad, la de administrar tierra pública para recuperar plusvalías, está directamente determinada por la voluntad política, los recursos humanos y la capacidad institucional del sector público para realizarla.

En síntesis, los siguientes son los factores considerados indispensables en Argentina para avanzar en la puesta en marcha de políticas de recuperación de las plusvalías:

- ❖ Vocación y convicción para *implementar todas las posibilidades* que otorga el marco jurídico existente en nuestro país y la Provincia de Buenos Aires, referente a las políticas de uso del suelo, lo cual incluye necesariamente una nueva lectura respecto de la función social de la propiedad privada y un nuevo destino y criterio de administración de la tierra pública.
- ❖ Compromiso político con los ciudadanos para que nuestras ciudades desarrollen estrategias urbanas de reequilibrio social y territorial, con actuaciones multiactorales y que involucren a los sectores privados operadores del suelo y de la actividad económica local.

- ❖ Generación de instrumentos de actuación sencillos y de extrema visibilidad pública, que hagan posible la elaboración y puesta en ejecución de acciones y normativa de fuerte inserción en los protagonistas de uso del suelo.
- ❖ Permanente intercambio de información y experiencias con otras realidades institucionales, y formación y capacitación continua de los protagonistas políticos y técnicos en los temas involucrados.

Referencias Bibliográficas

- AGUILERA, G., ESTEBAN, R. y ROSSI, D.
“Reordenamiento urbano en San Fernando: fortalecimiento de la convivencia con equidad social a través de una política de articulación multiactoral”. Ponencia presentada en el V Seminario RedMuni, Villa María, 2004.
- ALMANSI, F., CLEMENTE, A. y URQUIZA, G.
“Autonomía y gestión de gobierno municipal. El caso de la municipalidad de San Fernando”. En: Clemente, A. y Smulovitz, C. (comp.). *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. IIED-AL y Woodrow Wilson Center, Buenos Aires, 2004.
- AMIEIRO, Gerardo Osvaldo. “Descentralización y participación ciudadana”. Seminario Internacional Ciudades en el Siglo XXI. FAM y Fundación Creer y Crecer, Buenos Aires, 4 y 5 de octubre de 2002.
- AMIEIRO, Gerardo Osvaldo. “Descentralización y autonomía municipal en Argentina”. Foro Descentralización y Gobernabilidad Democrática. IIED-AL, Buenos Aires, 8 de noviembre de 2001.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus, Madrid, 1997.
- CLEMENTE, Adriana. “Descentralización y desarrollo de capacidades para la gestión de gobierno democrática. El caso del municipio de San Fernando”. IIED-AL, Buenos Aires, noviembre de 2001 (mimeo).
- ESTEBAN, Ramón Alberto y ROSSI, Diego. “Políticas de participación y consulta en la gestión municipal para la satisfacción de valores y objetivos ciudadanos”. Ponencia presentada en el V Seminario RedMuni, Mendoza, 2003.
- ESTEBAN, Ramón Alberto. “Consortio Parque Náutico San Fernando: concesión de tierras municipales y recuperación de plusvalías”. Municipalidad de San Fernando, agosto de 2004 (mimeo).
- GADEA, Albert. *Una nueva administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*. IVAP, Bilbao, 2001.
- ITURBURU, Mónica. “Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local”. INAP, Buenos Aires, julio de 2000 (mimeo).
- Municipalidad de San Fernando. “Participación ciudadana y gobierno municipal. Estrategias para promover la convivencia social en la ciudad”. Reseña del Seminario de Capacitación. San Fernando, julio 2003 (folleto).
- LEVY, Evelyn. “Control social y control de resultados”. En: Bresser Pereyra, Luiz y Cunill Grau, Nuria (eds.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós-CLAD, Buenos Aires, 1998.
- POGGIESE, Héctor. “Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas”. Presentado en II Seminario Internacional Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas. Flacso-PPGA, Mar del Plata, octubre 2000 (mimeo).
- SMOLKA, Martim. “La función social de la propiedad. Los fundamentos de la tributación municipal. La recuperación de plusvalías urbanas”. En: *Red Mercociudades: La visión urbanística de los recursos municipales*. Municipalidad de Malvinas Argentinas – UTDU, Prov. de Buenos Aires, 2002.
- TECCO, Claudio. “Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local”. En: Cravacuore, Daniel (comp.). *Innovación de la gestión local*. UNQ-FAM, Buenos Aires, 2002.
- ### Normativa y documentos
- Ordenanzas relativas a la Cedap y a la zonificación del Área Parque Náutico, Parque Náutico San Fernando SA: ordenanza de constitución y obligaciones de la sociedad, ordenanzas de concesión de Marinas, Plan de Gobierno para San Fernando 2003-2007, en: www.sanfernando.gov.ar.
- Legislación nacional y provincial citada en el presente trabajo, en: www.sanfernando.gov.ar, www.boletinoficial.gov.ar (legislación nacional) o www.gob.gba.gov.ar (legislación provincial).
- Los mapas incluidos en este trabajo han sido elaborados por la municipalidad de San Fernando con base en cartografía oficial, con fines divulgativos. Se permite su reproducción total o parcial.
- San Fernando de Buena Vista, marzo 2005.

Ordenanza municipal en la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe, Rep. Argentina) tendiente a utilizar algunos de los mecanismos de recuperación de plusvalías*

Resumen

En enero de 2005, la Municipalidad de Rosario puso en vigencia la Ordenanza N° 7799/04¹, en virtud de la cual se incorporó a la legislación urbana municipal una contribución compensatoria por uso de un mayor aprovechamiento por incremento de altura. La citada contribución se creó a partir de una modificación del Código Urbano de la Ciudad, por la cual se regula en la “zona de aplicación” –lotes con frente a la Avenida Libertad y Avenida del Huerto– una altura base, concediendo la posibilidad de construir alturas mayores, hasta alcanzar la altura “máxima”, todo ello a pedido del propietario dentro de lo que se denomina “Régimen especial para autorización de mayor aprovecha-

* Aclaración: Este trabajo corresponde a la actualización del presentado por el suscrito en el “Curso de Desarrollo Profesional sobre Recuperación de Plusvalías en América Latina”, realizado en Cartagena de Indias, Colombia, entre el 13 y el 17 de septiembre de 2004, momento en el que existía un proyecto de ordenanza sobre la cuestión. En enero del corriente año fue sancionada la ordenanza con modificaciones al proyecto original, lo cual amerita una adecuación del trabajo que se describe a continuación.

¹ Las ordenanzas constituyen el acto legislativo de los municipios en la Provincia de Santa Fe, Rep. Argentina. Son debatidas y sancionadas por el Concejo Municipal y ordenadas o promulgadas por el Departamento Ejecutivo (intendente municipal). Como sucedió en el presente caso, las ordenanzas pueden tener origen en un proyecto presentado por el intendente municipal.

miento por incremento de altura”, instrumentado a través de convenios entre el propietario y el Departamento Ejecutivo Municipal² y mediante el pago de la contribución compensatoria.

La contribución se abona considerando el excedente autorizado, utilizando un precio base por metro cuadrado (según tasaciones de mercado), monto al que se le aplicará una alícuota del 10%. Si no se justifica el pago de la contribución, no se otorgará el permiso de edificación respectivo. Asimismo se contempla que el 50% de los fondos obtenidos por esa contribución se destinarán exclusivamente al Fondo de Preservación Urbanística de Rosario (Ordenanza N° 5278/91 y modificatorias) y el otro 50% a la pavimentación de barrios periféricos.

Antes de analizar con más precisión el instrumento creado, cabe describir algunas características de la Ciudad de Rosario y de la zona de aplicación, a saber:

La Ciudad de Rosario está ubicada en la zona sur de la Provincia de Santa Fe, República Argentina. Se encuentra en una posición geoestratégica en relación con el Mercosur, en el extremo sur del continente americano. Es cabecera del departamento homónimo³ y se sitúa a 300 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires. Tiene una superficie total de 178,69 km².

La ciudad limita al Este con el río Paraná, al Norte con las ciudades de Granadero Baigorria e Ibarlucea, al Oeste con Funes y Pérez, y al Sur con Soldini, Piñeiro y Villa Gobernador Gálvez. (La ciudad de Rosario y las que han sido mencionadas forman parte del Departamento Rosario y constituyen la denominada Área Metropolitana del Gran Rosario). Además, los arroyos Ludueña al Norte y Saladillo al Sur cruzan el municipio de Oeste a Este y en algunos tramos también le sirven de límite. Posee una superficie de 17.869 hectáreas y una población de aproximadamente 945.000 habitantes. La región forma parte del corredor productivo más importante del país, que se extiende desde la ciudad de La Plata hasta Rosario. La ciudad constituye el núcleo central de un conglomerado urbano conocido como Área Metropolitana del Gran Rosario, con una superficie aproximada de 582 km² y una población, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec), de 1.069.293 habitantes. La ciudad contribuye con más de la mitad del Producto Bruto Provincial y con algo menos del 5% al Producto Interno Bruto del país. Su situación geográfica, entorno natural y condición portuaria pueden señalarse como factores que siempre favorecieron su desarrollo. La “zona de aplicación” de la contribu-

² Los municipios en la Provincia de Santa Fe están organizados por Ley Provincial sobre la base del Departamento Ejecutivo Municipal (unipersonal y constituido por el intendente municipal, equivalente al alcalde, denominación utilizada en otros países), que tiene a su cargo la administración general del municipio, y por el Concejo Deliberante, cuerpo colegiado que es el órgano legislativo del municipio.

³ La Provincia de Santa Fe se encuentra dividida en 19 departamentos, los cuales constituyen una división política territorial, pero no cuentan con autoridades ni órganos de administración. Estos departamentos se dividen en distritos, que pueden ser municipios y comunas, según cuenten con más de 10.000 habitantes o menos, respectivamente.

ción compensatoria se encuentra ubicada frente a la costa central, con franca vista al Río Paraná, frente al extenso Parque Nacional a la Bandera, y los parques Urquiza y España.

Contexto

a) Objetivo de la operación urbanística

Durante el mes de julio de 2004, en la Secretaría de Planeamiento Urbano Municipal de Rosario se comenzó a trabajar en un proyecto en el cual se regularía urbanísticamente una zona de la ciudad y se intentaría introducir de forma prioritaria algunos de los mecanismos de recuperación de plusvalías existentes⁴.

La intención era novedosa en el ámbito de la Municipalidad de Rosario. Constituía una buena oportunidad para incorporar un concepto importante en el ámbito urbano, cual es que los dueños de los predios beneficiados por las normas urbanas del municipio, al obtener un incremento en el precio del suelo –sin que éste obedezca a alguna actividad desplegada por ellos mismos, sino a la actuación de la colectividad–, “devuelvan” parte de sus beneficios a la comunidad, a fin de que esos recursos se destinen a promover otros sectores o zonas de la ciudad.

El proyecto consistía en la modificación del Código Urbano de la Ciudad, considerando que existía una ordenanza que suspendía la aplicación de un decreto que posibilitaba el no cumplimiento de altura máxima e índice edilicio máximo en los lotes con frente a la Avenida Libertad y a la Avenida del Huerto, criterio extendido sobre los tramos de calles que se incluyen como parte de ese frente costero. El término de suspensión de dicha ordenanza vencía y se decidió proceder a regular urbanísticamente esa zona a fin de que no volvieran a tener índices libres de construcción.

Esta situación se produjo por una desprolijidad jurídica sobre la cuestión. En efecto, en 1977, época de facto en el país, en la que no estaban en funcionamiento las autoridades constitucionales y no funcionaba el Concejo Municipal, se sancionó el Decreto N° 4.137/77, incorporado al Código Urbano, en virtud del cual se aceptaba la posibilidad de no cumplir con la altura máxima e índice edilicio máximo de la ahora llamada “zona de aplicación”, a fin de que se pudiera construir “libremente”. La zona en cuestión era la única de la ciudad que contaba con índices libres de edificación. En 2003, el Concejo Municipal de Rosario consideró inconveniente dicha situación y sancionó la Ordenanza 7597/03, en la cual dispuso que se suspendiera la aplicación en todos sus términos del Decreto de facto N° 4137.

⁴ El suscrito fue convocado para trabajar en el Proyecto (aclaro que soy abogado y pertenezco a la Dirección General Legal Tributaria de la Municipalidad de Rosario, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Economía).

La suspensión se produjo con el fin de que el Departamento Ejecutivo presentara un proyecto de regulación urbanística de la zona. Por lo tanto existía la premura de sancionar el proyecto, ya que la zona podía quedar “sin regulación urbanística” o volvería a tener vigencia el Decreto mencionado, que autorizaba la libre construcción. Esto no hacía más que generar una enorme inseguridad jurídica⁵. El Departamento Ejecutivo decidió regular la zona, elaborando el Proyecto de Ordenanza en cuestión.

En definitiva, el objetivo del proyecto fue eliminar el índice libre de construcción en la zona y además incorporar en esa instancia algún mecanismo de cobro para no permitir la construcción en forma “gratuita”. La “zona de aplicación” constituye un sector privilegiado de la ciudad, por su entorno urbano, su fabulosa vista al río y su ubicación dentro de un parque nacional. La composición social de la zona es de clase media alta, por lo que se consideró factible obtener fondos, a fin de promover otras zonas de la ciudad o para la preservación del patrimonio histórico.

Es decir, no se trató de una operación urbanística destinada expresamente a recuperar plusvalías por la realización de una obra pública determinada en la zona, sino de una modificación normativa con la cual se intentó distribuir en forma más equitativa las cargas con relación a la construcción, considerando la infraestructura de cada zona.

b) Inserción institucional

Cabe señalar que el Proyecto y la posterior Ordenanza representaron un hecho aislado. Sin embargo, en la actualidad se está debatiendo el tema, tanto en el ámbito de la Administración Pública como en el universitario de la ciudad, cuestión que antes no sucedía. Tradicionalmente, como instrumento de recuperación de plusvalía, existió el gravamen denominado “contribución de mejoras”, que prevalece desde que se sancionaron las primeras normas tributarias. Nunca fue objeto de debate, habiéndose utilizado exclusivamente con el fin de financiar el costo de una obra pública. La Tasa General de Inmuebles, otra norma olvidada en el tiempo, no es aplicada con el fin de recuperar la plusvalía, ya que los revalúos de las propiedades nunca se efectuaron.

En la actualidad existe un interés particular sobre la cuestión. En la última década, el municipio en Argentina pasó a tener un papel central en el ámbito de los servicios. La Nación transfirió a las provincias y a los municipios la mayoría de los servicios públicos, por lo cual, muy seguramente, habrá una revisión a fondo del concepto de que los municipios sólo pueden cobrar

⁵ La necesidad de regular adecuadamente la zona surgió a partir de la autorización que el municipio de Rosario otorgó para la construcción de una Torre de 125 metros (39 pisos), conocida como Aqualina, lo cual generó disconformidad entre los vecinos, por afectar en forma importante el entorno, quienes solicitaron las medidas de estudios ambientales previos. Este debate se trasladó al ámbito judicial, por lo cual estuvo paralizada la obra; luego, la justicia falló a favor de la construcción de la obra sin estudio ambiental previo (Ver en el diario *La Capital de Rosario*, 29/09/04) www.lacapital.com.ar.

tasas retributivas de servicios y que éstas deben guardar una relación razonable con el costo de los mismos. De hecho, actualmente se está debatiendo, tanto en el ámbito político y periodístico como de la opinión pública en general, la necesidad de dotar de autonomía a los municipios de la Provincia de Santa Fe, lo cual significará una modificación de la Constitución Provincial. Esta autonomía es reclamada por parte de los municipios, en especial el de Rosario, fundamentalmente en cuanto a su contenido financiero. Algunos avances se ven al respecto; recientemente, el Gobernador de la Provincia presentó un proyecto de ley a fin de ampliar las atribuciones de los dos municipios principales de la Provincia, esto es la Municipalidad de Santa Fe y Municipalidad de Rosario⁶.

c) Marco constitucional y legal

A manera de breve reseña del sistema tributario argentino se presenta la siguiente información.

Competencias tributarias de la Nación, provincias y municipios: La Constitución Nacional establece la forma federal de gobierno para la Argentina. Esto trae como consecuencia la existencia de diversos entes estatales con potestad tributaria. Dicha potestad tributaria de los distintos niveles de entes estatales está contemplada en el actual art. 75 incs. 1º y 2º de la Constitución Nacional, luego de la reforma de 1994. De manera esquemática, se puede decir que la distribución de la competencia o potestad tributaria es la siguiente:

Nación

- ❖ Impuestos aduaneros (en forma exclusiva)
- ❖ Impuestos indirectos (en forma concurrente con las provincias)
- ❖ Impuestos directos (sólo excepcionalmente y por tiempo determinado)

Provincias

- ❖ Impuestos indirectos (en forma concurrente con la Nación)
- ❖ Impuestos directos (en forma exclusiva y permanente)

Cabe aclarar que la distinción entre impuestos directos e indirectos no es del todo precisa, pero existe acuerdo en considerar como directos a los impuestos a la renta y al patrimonio, y como indirectos a los impuestos al consumo y a las transacciones. A mero título ilustrativo se consideran como directos a los impuestos al patrimonio neto, impuestos inmobiliarios provinciales, impuestos sobre la patente automotor, impuesto a la renta o a las ganancias, e indirectos, al impuesto nacional al valor agregado (IVA), impuestos nacionales internos a los consumos, impuestos aduaneros, impuestos provinciales sobre los ingresos brutos, etc.

⁶ Puede consultarse sobre el tema y en cuanto al debate sobre la autonomía municipal en la Provincia de Santa Fe, en el Diario La Capital, números correspondiente a los días, 8 y 9 de abril de 2005, 16 y 17 de Mayo de 2005. -www.lacapital.com.ar

La realidad indica que esta delimitación constitucional no se cumple en la práctica, ya que el impuesto directo más importante –impuesto a las ganancias– es legislado y recaudado por la Nación en forma exclusiva y permanente. De todos modos, es necesario señalar que la Constitución Nacional, a través de la reforma producida en 1994, ha mantenido dicha distribución, pero ordena un Régimen de Coordinación Tributaria que se debe formalizar por medio de convenios entre la Nación y las provincias, lo cual aún no se ha cumplido, manteniendo vigencia la Ley de Coparticipación Federal, anterior a la reforma constitucional de 1994.

Como se indicó, al margen de la cuestión constitucional, en Argentina existe un régimen de coparticipación federal (Ley N° 23.548), en virtud del cual algunos tributos son recaudados por la Nación, que luego, por determinados mecanismos, los distribuye a las provincias y éstas, a su vez, a los municipios. Esta Ley prohíbe a las provincias y a los municipios establecer en sus jurisdicciones impuestos análogos a los coparticipados. Exceptúa el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto de sellos, que los puede crear y gravar la Provincial, siendo esos dos tributos, con el *impuesto inmobiliario* o impuesto predial –como se denomina en otros países latinoamericanos–, los principales gravámenes provinciales.

Como uno de los impuestos nacionales coparticipados es el impuesto a las ganancias, existen sectores, tanto del ámbito académico tributario como de la Administración Pública, que consideran inviable la posibilidad de incorporar a la legislación municipal, la recuperación de plusvalía desvinculada del hecho de financiar una obra pública. En realidad, tal como se desarrollará en el presente trabajo, ello no es así y la Ordenanza sancionada constituye, sin duda, el puntillazo inicial para incorporar en forma sistemática este tipo de instrumentos dentro del sistema rentístico municipal.

Potestad tributaria de los municipios: Aclarada la situación entre la Nación y las provincias, cabe señalar que en lo que aquí interesa, la posición mayoritaria indica que los municipios cuentan con la potestad tributaria que las constituciones y leyes provinciales les otorguen. De todas formas existe una posición muy arraigada en cuanto a que los municipios sólo pueden cobrar tasas retributivas de servicios. Esta posición, contra la cual deben lidiar permanentemente los gobiernos municipales, es sustentada por la doctrina tributarista mayoritaria en Argentina, basada fundamentalmente en la Ley de Coparticipación Nacional. Como se dijo, esta Ley prohíbe a las provincias y a los municipios establecer en sus jurisdicciones impuestos análogos a los coparticipados; se hace excepción, en lo que aquí interesa, a las tasas que corresponden a una efectiva prestación de servicios.

De allí que corresponde analizar la situación de los municipios de la Provincia de Santa Fe, entre los cuales se encuentra el municipio de Rosario.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe en el art. 107 establece:

Los municipios son organizados por ley sobre la base de 1) ... 2) ... 3) con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes. A este último fin: "...pueden crear, recaudar y disponer libremente los recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción".

Esta enumeración constitucional debe interpretarse como meramente enunciativa, en el sentido de que además los municipios pueden crear y cobrar impuestos, tal como surge del propio texto constitucional, que establece que la ley "los proveerá de recursos financieros suficientes". Mal pueden ser suficientes tasas retributivas de servicios, cuando el municipio de Rosario cumple en la actualidad funciones estatales que van mucho más allá de los servicios públicos sobre los que se pueda prorratear un precio.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2756, en su Capítulo I: De las Municipalidades, su constitución, derechos y obligaciones, artículo 2°, señala que:

Las municipalidades son independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones que le son propias, forman sus rentas, pudiendo establecer impuestos, tasas, derechos o contribuciones, sobre los ramos y materias que se determinen, administran libremente sus bienes y sus miembros sólo responden ante los magistrados del Poder Judicial en los casos de malversación, extralimitación de sus atribuciones y demás actos reputados culpables.

Ahora bien, en 1978, la Provincia de Santa Fe sancionó un modelo de Código Tributario Municipal (Ley Provincial N° 8173) y cada municipio dictó su propio Código Tributario, tomando como patrón mínimo el de la Ley Provincial. El municipio de Rosario sancionó su Código Tributario Municipal por Decreto-Ordenanza N° 9476 del 23-11-1978. La Ley Provincial fue sancionada para ser aplicada por los municipios de la Provincia, con la posibilidad de que éstos pudieran cobrar tasas, derechos y contribuciones. Entre otros, contiene la "contribución de mejoras", por lo cual la aplicación de mecanismos de recuperación de plusvalías, como se desarrollará más adelante, no tiene impedimentos legales en la Provincia de Santa Fe, ni en el municipio de Rosario.

A manera de conclusión, en la realidad, el municipio de Rosario recauda los siguientes gravámenes:

- ❖ Recursos coparticipados que provienen de la Ley de Coparticipación Nacional o de la coparticipación en impuestos provinciales, los cuales son asignados directamente por la Provincia. Los principales impuestos que coparticipa la Provincia son: patente automotor, impuesto inmobiliario e impuesto sobre los ingresos brutos. Los principales impuestos nacionales coparticipados son: impuesto a las ganancias, impuesto al valor agregado e impuesto a la transferencia de inmuebles.
- ❖ Recursos propios: El Código Tributario Municipal de Rosario prevé: i) la tasa general de inmuebles, ii) el derecho de registro e inspección (gravamen sobre los comercios e industrias que tiene como base de imposición de *los ingresos brutos* devengados en el municipio), iii)

derechos de cementerio, iv) derecho de acceso a diversiones y espectáculos públicos, v) derecho de abasto, matadero e inspección veterinaria, vi) derecho de ocupación del dominio público, vii) tasa de actuaciones administrativas, viii) derecho de contralor sobre obras públicas, ix) tasa por inspección de medidores de energía eléctrica y gas, x) tasas por servicios de revisión de planos e inspección de obras, xi) derechos publicitarios, etc.

Descripción del instrumento empleado

a) Intento de alguna forma de tributación

En la “zona de aplicación”, las medidas urbanas en sí mismas no generaban ninguna plusvalía por la realización de una obra pública determinada, pero al ser una zona privilegiada de la ciudad, se decidió intentar la incorporación de alguna forma de tributación para las futuras construcciones en dicha zona, a fin de promover otras zonas de la ciudad o de utilizar los fondos para la preservación del patrimonio histórico de la ciudad.

El debate fue amplio, ya que las dificultades eran muchas, tanto legales como por el hecho de tratarse de una zona que, como se detalló, si bien es privilegiada dentro de la ciudad, representaba un hecho aislado, un mínimo porcentaje del total del territorio urbano de ésta (aproximadamente un 2%) y las medidas consistían en limitar el índice edilicio de una zona que por un decreto ya descrito tenía índices de construcción libre.

De todas formas, la convicción de poder incorporar algún mecanismo de contribución o tributación en esa zona fue mayor que las dificultades. El debate se inició descartando fundamentalmente, en principio, los instrumentos que se consideraron no adecuados.

b) Instrumentos descartados

Evaluando los diversos instrumentos analizados, se descartó la transferencia de potencial constructivo, por tres razones: i) fue considerada de muy difícil implementación y de pronóstico reservado, ya que se entendió que podría aplicarse en un centro urbano con un muy alto índice de actividad en la construcción, que justificara legislar e implementar ese instrumento, ii) se consideró que tendría un bajo impacto en el beneficio al patrimonio histórico de la ciudad y iii) la zona que sería objeto de la regulación representa un porcentaje muy bajo del total del territorio urbano de la ciudad.

Por otra parte, este instrumento requería una participación de las distintas áreas del municipio, de registros, de actualización de valuaciones, etc. Y no era el momento para tal reforma, fundamentalmente considerando los fines del proyecto en cuestión.

c) El otorgamiento oneroso del derecho a construir

Con relación a este instrumento, se consideró que sí podía ser aplicado y propuesto en el proyecto.

La primera dificultad que se encontró fue que los índices de altura permitidos en Rosario son muy altos, lo cual significaba que se deberían bajar dichos índices para que se pudiera incorporar el otorgamiento oneroso.

Se consideró que esta medida no se justificaba “urbanísticamente”, quedaría nítida la intención única y exclusiva de recaudación, lo cual generaría una enorme antipatía por el proyecto, no siendo la mejor forma de instalar el tema en la sociedad.

De todas formas, como en la zona de aplicación se autorizaría un índice de altura mayor que en el resto de la ciudad, se justificaba sin duda la aplicación de este instituto. Luego de un amplio debate se decidió incorporar al proyecto “un permiso especial de edificación”, que se otorgaría en forma onerosa para los que superaran la altura mínima exigida. De esta forma se eliminaba esa “sensación” de cobrar por violar la norma, al aplicar en forma pura el instituto que pretende cobrar cuando se supere la altura máxima permitida. Es decir, a partir de considerar algunos casos evaluados en otros países, donde se establece una altura máxima, con lo cual se debe entender que el Estado considera que más allá de esa altura no es conveniente construir, pero sí lo permite en caso de que se abone un gravamen. En el caso aprobado, sólo se establece una altura mínima, y desde la mínima hasta la máxima altura se aplica el régimen oneroso. Más allá de la altura máxima permitida no se puede construir, bajo ninguna condición.

De la forma como ha quedado estructurado el gravamen, se emparenta con la tasa por servicios técnicos de revisión de planos e inspección de obras, regulada en los arts. 117 a 121 del Código Tributario Municipal de Rosario, y no deja de estar directamente vinculado a un acto administrativo de “autorización” por parte de la Administración Pública (permiso de edificación) y de esta forma se despeja toda posibilidad de colisión con normas nacionales, provinciales, convenios tributarios, etc. Por otra parte, se dispuso que los recursos obtenidos se destinaran al fondo de preservación urbanística.

Esa fue la primera etapa del proyecto, el cual luego fue modificado por autoridades superiores del Departamento Ejecutivo, como se transcribe más adelante. El texto primero del proyecto quedó redactado de la siguiente forma:

Artículo 6º: Facúltase al Departamento Ejecutivo, a través de las Direcciones a su cargo, a otorgar autorización adicional a título oneroso para construir en el sector delimitado por la presente Ordenanza, para aquellas edificaciones que superen la altura mínima exigida y hasta las máximas permitidas descriptas en los artículos precedentes. En caso de torres la autorización adicional a título oneroso se regirá desde la altura mínima exigida.

El monto de la autorización se calculará sobre la superficie de construcción adicional autorizada, conforme la valuación correspondiente que surja de la aplicación de las leyes provinciales 2.429, 4.114 y sus modificatorias y decretos reglamentarios que regulan el monto de la obra en relación al número base que establecen los Colegios Profesionales. Sobre dicho monto se aplicará una alícuota del 5%.

No procederá el permiso definitivo de edificación si no se justifica el pago de la autorización adicional.

Los recursos obtenidos se destinarán al Fondo de Preservación Urbanística (Ordenanza 5278/91 y modificatorias).

El Proyecto descrito representaba un intento de incorporar la cuestión al sistema urbano municipal. En la actualidad se está debatiendo mucho más la cuestión en diversos ámbitos, por lo cual es muy posible que pronto se pueda incorporar un instrumento eficaz para recuperar plusvalías urbanas en el municipio de Rosario.

Posteriormente, el Proyecto fue modificado. En primer lugar, el permiso fue denominado Contribución Compensatoria; se estableció que las tasaciones estarían a cargo de instituciones acreditadas en el tema y se determinó que el régimen especial se haría operativo por medio de convenios con los constructores.

No se presenta el texto segundo del proyecto, ya que –salvo en un solo punto que se consignará– es idéntico a la ordenanza que se transcribe más adelante.

Es importante especificar que el cambio de denominación resulta apropiado, pues refleja de mejor manera la finalidad de la contribución. En alguna forma se trata de compensar a la sociedad en general por los beneficios obtenidos por los propietarios del suelo, a consecuencia de la actividad desarrollada por toda la comunidad, tal como se expresó en sesión del Concejo Municipal, que también se transcribe más adelante.

El pago de la compensación, como se definió en el Proyecto y se sancionó en la Ordenanza, se debe efectuar en efectivo y antes de ejecutar la edificación, y en realidad constituye un requisito para otorgar el permiso de edificación.

Con relación a la forma de tasación que se había propuesto en el primer proyecto, las leyes provinciales citadas corresponden a las valuaciones que efectúa el Consejo de Ingenieros, que normalmente no responden a los precios del mercado, sino que resultan ser sustancialmente menores; por lo tanto, la modificación adoptada en relación con la tasación es apropiada, si bien puede perder en precisión.

En efecto, las leyes citadas en el primer proyecto se encuentran orientadas directamente a los fines de regulación de honorarios de los ingenieros y no están vinculadas con el precio real o actual del suelo. A manera de ejemplo, si se toman los parámetros incluidos en el primer proyecto, se encuentra que la valuación por metro cuadrado asciende a \$ 382, sin consideración alguna de la ubicación del predio. En la actualidad, según información recabada por el suscrito en el Colegio de Ingenieros, *el costo* de construcción –sin incluir impuestos– asciende a \$ 1.000 por metro cuadrado. Es decir, el desfase es muy grande. De allí que prácticamente carecía de sentido sancionar la Ordenanza con esos parámetros, cuando lo que se intenta es recuperar por parte del Estado un incremento en el precio del suelo.

Por otra parte, el monto base de \$ 382 fue históricamente ajustado por motivos inflacionarios, es decir se “actualizaba”, y jamás se tuvo en cuenta el verdadero valor de la propiedad inmueble. En el Código Tributario Municipal de Rosario ya está incorporado este parámetro de valuación para fines de la tributación de la tasa por servicios de revisión de planos e inspección de obras (art.118 del Código Tributario Municipal de Rosario). La liquidación de la tasa resulta sencilla y las oficinas pertinentes ya están capacitadas para tal fin; sin embargo, luego fue acertadamente modificada, ya que desnaturaliza desde su base los fines del objetivo pretendido.

d) La Ordenanza

Como se anticipó al inicio del texto, el 22 de diciembre de 2004, el Concejo Municipal sancionó la Ordenanza en cuestión, la cual lleva el N° 7799/04, y fue promulgada por el Intendente Municipal el 6 de enero de 2005.

El texto de la Ordenanza que se transcribe es idéntico al último proyecto presentado por el Departamento Ejecutivo, salvo en la cuestión del destino de los fondos, en la cual el Concejo Municipal dispuso que se destinara sólo un 50% al fondo de preservación urbanística, y el otro 50% a la pavimentación de barrios periféricos.

El Fondo de Preservación Urbanística de Rosario, constituido en 1991, tiene por finalidad exclusiva solventar una política de defensa del patrimonio urbano, arquitectónico e histórico de la ciudad; se utiliza para el financiamiento de la restauración de edificios, sitios y monumentos de real interés histórico, arquitectónico o artístico, y para la expropiación de inmuebles a tales efectos.

Contrariamente a lo que se podría haber supuesto, en el ámbito del Concejo Municipal no hubo oposición seria al proyecto. El tema se incorporó de la siguiente forma (parte pertinente), aclarando que ya es norma vigente en el ejido municipal, a saber:

Art. 3º: Régimen especial para la autorización de mayor aprovechamiento por incremento de altura.

Facúltase al Departamento Ejecutivo (a través de la Secretaría de Planeamiento) a autorizar al propietario de un lote ubicado dentro de la “zona de aplicación” descrita en la presente Ordenanza y por solicitud del mismo a hacer uso de un mayor aprovechamiento por incremento de altura, mediante el cobro de una contribución compensatoria.

Art. 4º. Mecanismo de aprobación del régimen especial.

Facúltase al Departamento Ejecutivo a implementar este mecanismo especial mediante la firma de convenios con los propietarios solicitantes.

Para otorgar la autorización el propietario deberá presentar su propuesta de adecuación del edificio al entorno y la Secretaría de Planeamiento efectuará las recomendaciones que considere pertinentes.

Art. 5° Cálculo de la Contribución Compensatoria.

El cálculo de la contribución se efectuará sobre el excedente autorizado utilizando un precio base por metro cuadrado que será definido tomando como referencia tasaciones de mercado realizadas por instituciones acreditadas en el tema. Sobre dicho monto se aplicará un porcentaje del 10%. La actualización del precio base se realizará una vez por año recurriendo al mismo mecanismo. La tarea estará a cargo de la Dirección General de Tramitación y Fiscalización Urbanística dependiente de la Secretaría de Planeamiento.

No procederá el permiso de edificación si no se justifica el pago de la contribución compensatoria.

Art. 6°. Destino de los fondos.

Los recursos obtenidos se destinarán, 50% al “Fondo de Preservación Urbanística de Rosario” (Ordenanza N° 5278/91 y modificatorias) y 50% para la pavimentación de barrios periféricos.

En primer término, cabe aclarar que la Ordenanza en sus primeros artículos define altura base como aquella a partir de la cual se aplica el Régimen Especial para la autorización de mayor aprovechamiento por incremento de altura (36 metros, equivalente a 12 pisos aproximadamente) y una altura máxima de 60/70 metros, según el sector, hasta la cual se podrá efectuar el mayor aprovechamiento. Por tanto, esa zona pasa a ser la de mayor posibilidad de aprovechamiento de altura de la ciudad (lo normal y habitual en Rosario son construcciones de entre 9/12 pisos).

Por otra parte, la Ordenanza agregó la cuestión de los “convenios con los propietarios”. En este punto no se hace mayor claridad, quedando el tema fuera de contexto, sin saberse a ciencia cierta a qué se refiere, cuál es la finalidad y el contenido de los mismos. De todas formas se espera que esas cuestiones puedan ser resueltas con la reglamentación pertinente o con las modificaciones futuras que seguramente se harán.

La reglamentación está a cargo de la Secretaría de Planeamiento Urbano del municipio y deberá contener precisiones fundamentalmente con relación a los convenios, requisitos de los mismos, sujetos que pueden intervenir, etc. La citada Secretaría deberá tomar una posición clara sobre el significado de “adecuación del edificio al entorno”, que constituye el factor principal para la aprobación de los convenios.

También deberá precisar la cuestión de la valuación. La Ordenanza se refiere a instituciones acreditadas en el tema, que están representadas por la Cámara de Empresas Inmobiliarias y la Corporación de Empresas Inmobiliarias

Factores que contribuyeron al éxito o fracaso de la experiencia

El Proyecto y la posterior Ordenanza representaron en principio un hecho aislado, pero en la actualidad el tema se está debatiendo tanto en el ámbito de la Administración Pública como en el universitario, cuestión que antes no sucedía.

Como se mencionó, en Argentina, en la última década, el municipio pasó a tener un papel central en el ámbito de los servicios, al haber transferido la Nación la mayoría de los servicios públicos a las provincias y a los municipios. Por lo anterior, es muy probable que se revise a profundidad el concepto de que los municipios sólo pueden cobrar tasas retributivas de servicios y que éstas deben guardar una relación razonable con el costo de los mismos. Por un lado, la transferencia de servicios a los municipios resulta inequitativa sin la correlativa transferencia de recursos para su financiamiento. Por otro lado, como se mencionó, existe la obligación constitucional de reformar la ley de coparticipación nacional. En la escala de la provincia hay presión por parte de los principales municipios de la Provincia de Santa Fe para que se modifique la Constitución Provincial y se otorgue autonomía tanto institucional como financiera a los municipios.

Con relación a los principales actores del proyecto, sin duda, esta norma generará una amplia participación de los funcionarios municipales encargados de llevar adelante y de promover los convenios con los constructores. Otros actores importantes serán los que invertirán en construcción en el lugar delimitado por la Ordenanza.

Con respecto al éxito o fracaso del proyecto se debe señalar que el mismo concluyó en Ordenanza, condición que debe ser considerada como exitosa. Por ahora no se está en condiciones de evaluar los resultados, pues, a la fecha del presente trabajo, la Ordenanza no ha sido reglamentada. Es decir, si bien está vigente, no se está “aplicando”, a la espera de la reglamentación⁷.

Por otra parte, además de haber sido aprobada por unanimidad, la finalidad de esta iniciativa fue expuesta sin ambigüedades en el Concejo Municipal, y en la presentación efectuada por uno de los concejales expresamente se dijo:

...la compensación que se cobra, que se exige, tiene que ver fundamentalmente con el valor de estas tierras que seguramente son las más privilegiadas de toda la ciudad, y que este valor que tienen las tierras tiene que ver con lo que la sociedad rosarina, Rosario en su conjunto, ha venido haciendo durante todos estos años, dándole a unas tierras que en sí tienen el valor de todas las tierras en la ciudad, un valor agregado. Nosotros lo que hacemos con este mecanismo, con este régimen especial, es permitir que el plusvalor que tienen las tierras por el aporte de todos los rosarinos se redistribuya en forma solidaria y en forma colectiva...⁸.

⁷ La Ordenanza fue reglamentada el 26 de julio de 2005.

⁸ Extraído de la versión oficial del diario de sesiones del Concejo Municipal de Rosario, del 23 de diciembre de 2004.

Evaluación y perspectivas. Posibilidad de recuperación de plusvalías sin incorporar nueva normativa

Conviene dejar expresamente aclarado que los legisladores, a pesar de que el tema se debata y de que se discuta su aplicación, ya previeron la cuestión, pudiendo el Órgano Ejecutivo intentar en todo momento la recuperación de plusvalías sin necesidad de recurrir a la sanción de nuevas normas o de institutos novedosos, que si bien son valiosos, pueden generar rechazos o dificultades en cuanto a su operatividad.

A modo de ejemplo, en la ciudad de Rosario rige el Código Tributario Municipal (Decreto Ordenanza N° 9476/78 y sus modificatorias), que en cuanto al gravamen Tasa General de Inmuebles (art. 72 segundo párrafo) establece:

Los avalúos establecidos se modificarán:

- a) Por subdivisión de inmuebles.
- b) Por accesión o supresión de mejoras.
- c) Por error de clasificación o superficie.
- d) Por valorización o desvalorización proveniente de obras públicas, cambios de destino debidamente justificados o mejoras de carácter general.

Es decir, la legislación contiene desde hace años la posibilidad de recuperar plusvalías, conforme surge del inciso d) del artículo del Código Tributario Municipal de Rosario transcrito; también puede echarse mano del gravamen contribución de mejoras.

Al respecto, el Código Tributario de Rosario establece:

Art. 1°. Las obligaciones fiscales que establezca este municipio de conformidad con las leyes fundamentales de su esfera de competencia, se regirán por este Código Tributario y las ordenanzas fiscales complementarias que oportunamente se dicten. Tales obligaciones consistirán en Tasas, Derechos y Contribuciones de Mejoras.

Contribución de mejoras

Art. 5°. Son contribuciones de mejoras las prestaciones pecuniarias que, por disposición del presente Código o sus Ordenanzas Fiscales Complementarias, están obligados a pagar al municipio, quienes obtengan beneficios o plusvalías en los bienes de su propiedad o poseídos a título de dueño, y derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados, sin perjuicio de la realización de obras públicas por cuenta de terceros.

La contribución de mejoras es utilizada para recuperar parte del costo de las obras de infraestructura que se desarrollan en la ciudad. Además de la parte pertinente del Código Tributario transcrito, existe su regulación más específica por Ordenanza N° 1838/65.

Según lo prescribe dicha Ordenanza, tienen repetición obligatoria las obras de pavimento, de gas, pluviales, desagües y agua corriente.

Tal como está regulado, no sería un instrumento eficiente para la recuperación de plusvalías, ya que es inequitativa (a los fines de su cálculo sólo tiene en cuenta las dimensiones del terreno) y además siempre refiere a la recuperación de una parte del costo de una obra pública determinada. Pero sin dudas puede ser modificada (una ordenanza se modifica por otra ordenanza) y utilizarse además como instrumento de recuperación de plusvalías. Es decir, existe claramente la posibilidad jurídica de recuperación de plusvalías urbanas en el ámbito de la ciudad de Rosario.

Conclusiones

La Ordenanza sancionada resulta trascendente fundamentalmente porque se incorpora por primera vez en la ciudad un instrumento de recuperación de plusvalía urbana, no enfocado específicamente a la recuperación de los costos o financiamiento de una obra pública determinada.

De allí que si bien el debate sobre los mecanismos de recuperación de plusvalías urbanas con todas las alternativas posibles como instrumento de equidad y de financiamiento de los gobiernos locales es incipiente en el ámbito interno de Rosario, tanto por las características de la ciudad como por la gestión que se está llevando a cabo en los últimos años, el tema está adquiriendo importancia. Por lo tanto, como lo demuestra el presente trabajo, aunque los avances sean puntuales y un tanto lentos, resultan muy importantes ya que están modificando tanto la cultura fiscal como la base ética que contiene el tema.

Documentación complementaria

Puede consultarse:

- ❖ Ordenanza N° 7799/04, en la página Web de la Municipalidad de Rosario: www.rosario.gov.ar (Sección Información Municipal/Normativa). En el mismo sitio podrá consultarse el Decreto reglamentario de la citada Ordenanza cuando sea sancionado.
- ❖ Código Tributario Municipal de Rosario, en www.rosario.gov.ar (Sección Información Municipal/Contribuyentes).
- ❖ Constitución de la Provincia de Santa Fe, en www.santafe.gov.ar.
- ❖ Ley de Coparticipación Federal N° 23.548, en www.infoleg.com.ar.
- ❖ Constitución de la Nación Argentina, en www.legislaw.com.ar.
- ❖ Ley Provincial N° 4114, en www.proyectando.com.ar.

Enero de 2005

BRASIL

Contribución de mejoras Un caso real en Brasil

Resumen

La ciudad de Osorio está localizada en el litoral norte del Estado de Río Grande del Sur (Brasil), a 90 km de distancia de Porto Alegre, capital del Estado. Tiene una población urbana de aproximadamente 36.000 habitantes; es un polo regional, debido a su posición geográfica, enclavada al pie de la Sierra del Mar, entre varias lagunas litorales, en donde convergen las principales carreteras que conectan el Estado con el resto del país.

El municipio de Osorio tiene un área geográfica de 674 km², una altitud media de 16 metros sobre el nivel del mar, y al Océano Atlántico como límite Este. La economía municipal está basada principalmente en el sector de comercio y servicios (60%), mientras que el sector primario y el sector industrial participan cada uno con un mismo porcentaje (20%). La perspectiva de implantación de un centro de captación de energía eólica en el municipio, conocido por los incontables lagos existentes en su territorio, tendrá como consecuencia inmediata el desarrollo industrial y el fortalecimiento de la economía municipal.

En 1995, la Alcaldía Municipal de Osorio pavimentó cerca de 40 tramos de calles de la ciudad, produciendo un mejoramiento en cerca de 280.000 m² de superficie de vías, equivalentes a 35 km de calles urbanas, construidas con adoquines o asfalto frío. Después de realizadas las obras, la

FIGURA

Localización del Estado de Río Grande del Sur en Brasil



Alcaldía fue convocada por el Tribunal de Cuentas del Estado para que hiciera el lanzamiento del gravamen de *contribuição de melhoras* para los propietarios de los inmuebles beneficiados.

Hecho el lanzamiento del gravamen, cuya distribución y cobro se había basado solamente en el costo de las obras, éste fue objetado por el Ministerio Público a través de una acción judicial, pues en la legislación brasilera este tributo tiene como hecho generador no sólo la obra, sino también la valorización real de los inmuebles obtenida por la mejora derivada de la obra (en el caso de la pavimentación). Es importante destacar que entre las consecuencias de la citada acción judicial, además del perjuicio económico para las arcas municipales, había incluso un pedido de “impugnación” del Alcalde Municipal.

FIGURA

Localización de Osorio en el Estado de Río Grande del Sur

2



Debido a que dicha Alcaldía, como la gran mayoría de los municipios brasileños, no mantiene los valores de los inmuebles en el Catastro Fiscal, ni tampoco había realizado una investigación de mercado de los terrenos en las referidas calles, antes de la pavimentación, no era posible calcular la valorización inmobiliaria resultante de las citadas obras, utilizando el criterio más indicado para el caso: la diferencia entre los valores “antes” y “después” de las obras.

La solución para este problema, obtenida a través de un trabajo eminentemente técnico, se presenta a continuación. Interesa destacar que la solución propuesta fue aceptada por los dos órganos del Poder Judicial involucrados en el proceso: el Tribunal de Cuentas del Estado y el Ministerio Público. De esta manera se liberó al municipio de serias consecuencias fiscales, como la suspensión del ingreso de transferencias, y al Alcalde, de una acción judicial de renuncia fiscal, que hubiera resultado en sanciones políticas, como la pérdida del mandato, y pecuniarias, consistentes en el pago de una indemnización equivalente a los valores no cobrados.

1. Caso Real. Municipio de Osorio / Río Grande del Sur (Brasil)

a. Objetivos. Relevancia. Localización. Alcances.

Las obras desarrolladas por el municipio de Osorio constituyen la respuesta a una de las demandas más frecuentes de las poblaciones urbanas: la pavimentación de calles. Debido a que los recursos públicos municipales son escasos, la elección de los tramos de calles que van a ser

pavimentadas debe ser establecida con criterios técnicos, teniendo en cuenta el conjunto de la malla vial, de manera que se pueda privilegiar la continuidad del flujo vial como un todo.

En el caso en discusión se trataba de una gran obra, que permitió la pavimentación de 40 tramos de calles pertenecientes a varios barrios de la ciudad, de diferentes grupos socioeconómicos. La inversión comprometió un monto importante de recursos, superior al 20% del presupuesto municipal; estos recursos provinieron de un crédito financiado por el Banco Mundial, denominado (Fundopimes).

b. Inserción institucional

El caso que se está analizando representa una situación a la que se enfrentan frecuentemente los municipios brasileros, pues el Código Tributario Nacional determina que los municipios deben promover el cobro de la contribución de mejoras en todas las obras públicas que tengan como resultado la valorización de inmuebles particulares. Esta obligatoriedad fue enfatizada después de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)¹, por la cual los municipios quedaron obligados al lanzamiento del tributo bajo pena, en caso de incumplimiento, de no recibir las transferencias de recursos del Estado y de la Unión.

La Ley Federal No. 4320/64, en sus artículos 51 y 53, establece el derecho de cobro de los tributos con base en dos acciones gubernamentales: la institución del tributo y su inclusión en el presupuesto mediante ley, cumpliendo con las normas constitucionales. Por lo tanto, la combinación de la institución de un tributo y su inclusión en el presupuesto constituyen el reconocimiento de un ingreso para el ente público. La misma ley determina la organización de los ingresos en categorías económicas; los ingresos municipales se dividen en ingresos corrientes y de capital. Por su parte, los ingresos corrientes se subdividen en ingresos propios y transferencias, según se muestra en la *figura 3*.

La contribución de mejoras, al igual que los demás impuestos y tasas que se recaudan de las propiedades inmobiliarias hacen parte de los ingresos tributarios que, junto con otros ingresos, componen los ingresos propios de los municipios brasileros.

El cálculo y la introducción de la contribución de mejoras tienen serias restricciones, especialmente en los municipios pequeños (con población inferior a 10.000 habitantes), que se constituyen en la gran mayoría de los municipios brasileros. Entre las principales dificultades que impiden el cobro de la contribución de mejoras se pueden destacar:

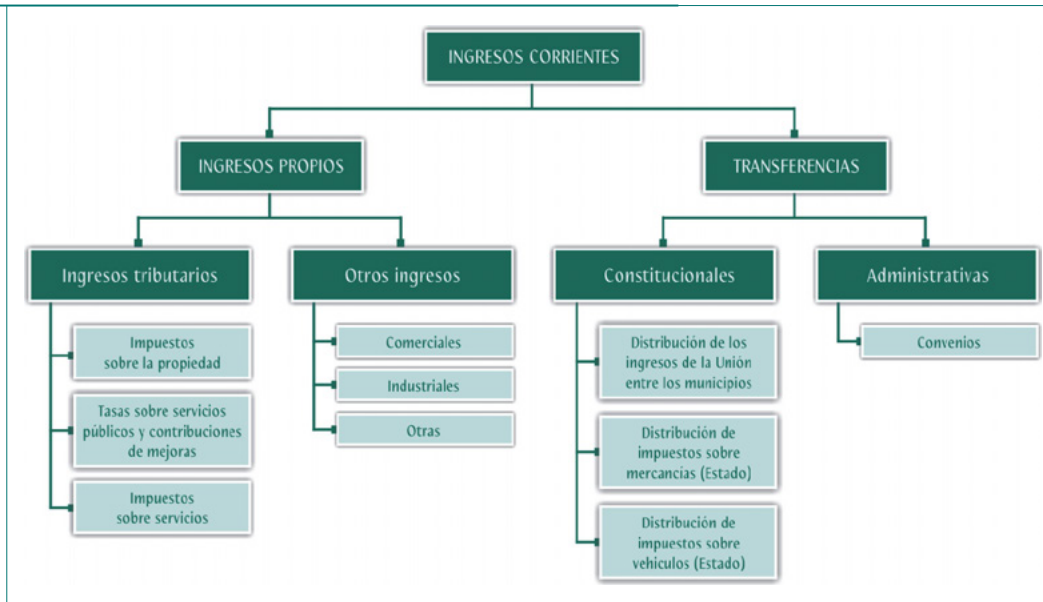
- ❖ la dificultad en la identificación y el cálculo de la valorización inmobiliaria,
- ❖ el conflicto entre la legislación municipal y la nacional,

¹ Ley No. 10.257 del 10 de julio de 2001.

FIGURA

Esquema de los ingresos corrientes municipales, elaborado por el autor

3



- ❖ la falta de organización,
- ❖ la deficiencia de los registros fiscales municipales,
- ❖ el desconocimiento de la verdadera importancia redistributiva del tributo, y
- ❖ la voluntad política de los agentes responsables para inducir al contribuyente al pago y evitar privilegiar a algunos.

c. Respaldo legal. Legislación pertinente

Uno de los tributos más discutidos por los administradores públicos y juristas en casi todo el mundo es conocido en Brasil como contribución de mejoras². Examinando las normas legales que rigen este instituto, se verifica que el artículo 81 del Código Tributario Brasileiro establece:

La contribución de mejoras cobrada por la Unión, por los Estados, por el Distrito Federal o por los Municipios, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, es instituida para afrontar el costo de las obras públicas que ocasionan la valorización inmobiliaria, teniendo como límite individual el aumento del valor resultante de la obra para cada uno de los inmuebles beneficiados³.

² En otros países como Colombia se denomina contribución de valorización.

³ Brasil. *Código Tributario Nacional: Ley No. 5.172 de 25 de octubre de 1966*. Organización de textos e índices por Juarez Oliveira (24^a ed.). São Paulo: Saraiva, 1995, p. 40.

Por lo tanto, cuando cualquiera de los entes públicos citados realice obras públicas que beneficien a la comunidad, con la valorización especial de determinados inmuebles, cabe el cobro de la contribución de mejoras.

Sin embargo, vale la pena resaltar que cada municipio debe contener en su código los términos adecuados para la identificación del hecho generador, la base de cálculo y las exigencias obligatorias para el lanzamiento del tributo, de manera que no estén en conflicto con lo que determina el Código Tributario Nacional. Las dificultades de orden jurídico enfrentadas por el municipio de Osorio se derivaron justamente de insuficiencias legislativas. La Ley Municipal No. 2.400 de 24/12/91, que instituyó el Código Tributario Municipal de Osorio, presenta divergencias con la legislación nacional, pues fija en su artículo 95 lo siguiente: “La contribución de mejoras será calculada en función del valor total o parcial de la inversión hecha en las obras públicas” (Osorio, 1995, p. 31)⁴.

Quiere decir que la ley municipal en Osorio contrariaba la ley superior (de ámbito nacional) que determina el cálculo del hecho generador no solamente por el costo de la obra, sino también por la valorización inmobiliaria. Las decisiones emanadas de los tribunales brasileños son claras: la contribución de mejoras sólo puede ser cobrada cuando haya valorización inmobiliaria derivada de la obra pública, debidamente comprobada.

d. Reglamentación específica

De acuerdo con el Código Tributario Brasileiro, los municipios deben observar y hacer públicos los siguientes procedimientos previos, para el lanzamiento de la contribución de mejoras, a saber:

- 1) memoria descriptiva del proyecto,
- 2) presupuesto del costo de la obra,
- 3) determinación de la parte del costo de la obra que deberá ser absorbido por la contribución,
- 4) delimitación del área beneficiada, directa o indirectamente, por la obra pública y de los bienes inmuebles partícipes de este beneficio,
- 5) determinación del factor de absorción del beneficio de la valorización para toda la zona o para cada una de las áreas diferenciadas, si fuera el caso.

e. Fundamentos jurídicos

Ataliba, al estudiar los principios en los que se fundamenta este instituto o tributo, plantea cinco teorías explicativas, a saber:

⁴ Osorio. *Código Tributario Municipal: Ley No. 2.400 de 24 de diciembre de 1991*, 1995.

1. Isonomía
2. Enriquecimiento sin causa
3. Gestión de negocios
4. Devolución de lo indebido
5. Dominio eminente⁵

Isonomía: Su fundamento reside en el principio de la igualdad. No es necesario traducir con detalles el origen, las razones y los fundamentos de la isonomía, inculcada a la humanidad con toda la fuerza después de la Revolución Francesa y que constituye el soporte de los Estados democráticos. El ilustre jurista brasileño Ruy Barbosa, repitiendo a los pensadores griegos, nos enseñaba que la verdadera igualdad consiste en el tratamiento desigual de las personas, teniendo en cuenta sus propias desigualdades.

El autor, después de considerar la plusvalía como el impuesto sobre el lucro inmobiliario, afirma que “*es la isonomía la que impide que se haga responsable a toda la colectividad, cuando de esa inversión solo resulta un beneficio especial para algunos*”.

Enriquecimiento sin causa: Se basa en la teoría general del derecho, que es aplicable tanto al derecho privado como al público. Esta posición estaría justificada por el hecho de que, habiendo un aumento en el valor del inmueble derivado de las obras públicas y si todos acarrearan con su costo, aquellos que se beneficiaran de la plusvalía, lo harían sin la debida causa. El enriquecimiento sin causa se da cuando alguien está ganando y otro está perdiendo y esta ganancia no tiene una justa causa como soporte.

Devolución de lo indebido: Su fundamento está en el derecho civil (art. 964 del Código Civil), por la obligación de que “todo aquel que recibe lo que no le era debido, queda obligado a restituirlo”. Por medio de la contribución de mejoras, el propietario restituye la valorización que recibió su inmueble por la ejecución de una obra pública.

Gestión de negocios: Su fundamento está en el derecho privado. Establece que, por un acto involuntario, alguien, *negitorum gestor*⁶, sin el debido mandato, actúa en interés de otro, *dominus negotii*⁷. Trasplantado a la esfera pública, el Poder Público, al realizar una obra que valoriza el inmueble del contribuyente, estaría actuando en interés del contribuyente, *motu proprio*, espontáneamente.

Dominio eminente: Se basa en que el Estado tendría un dominio eminente sobre todos los bienes. Por esta razón sería aplicado a la propiedad, siendo suficiente que el interés público así

⁵ Ataliba, Geraldo. “Naturaleza jurídica de la contribución de mejoras”. São Paulo: *Revista de los Tribunales*, 1964.

⁶ Gestor de negocios.

⁷ Propietario del negocio.

lo exija. Esa corriente fue aceptada en alguna época, aunque actualmente no tiene reconocimiento jurídico.

Son varias las críticas que se pueden hacer a algunos de los fundamentos de la contribución de mejoras, especialmente a los tres últimos, porque están basados en el derecho privado, lo que hace difícil su aplicación en una actuación pública. Aunque también sujeta a críticas, la isonomía tiene el respaldo del régimen jurídico del derecho público, sintetizado en el deseo de igualdad perseguido por la casi totalidad de los pueblos e inherente al régimen democrático.

f. La contribución de mejoras en Brasil

La poca participación del tributo de contribución de mejoras en las cuentas públicas brasileras se debe, en primer lugar, a que ni los Estados ni la Unión lo cobran, siendo éstos los niveles territoriales donde se originarían los recursos más significativos, provenientes de grandes proyectos públicos, carreteras, saneamiento y drenaje.

Por su parte, los municipios tienen como principal razón para explicar la poca eficiencia de este tributo, cuyo cobro consideran que no es más que una contrapartida por un beneficio recibido, las dificultades para definir la valorización que cada inmueble, directa o indirectamente, obtiene como resultado de la realización de la obra.

También es necesario destacar que muchos municipios brasileros (más de 5.000 municipios) no disponen de recursos humanos para atender e implementar todos los trámites legales exigidos para el lanzamiento del tributo.

Entre los tributos que inciden sobre la propiedad inmobiliaria –impuesto predial y territorial urbano, impuesto de transmisión de bienes inmuebles y tasas de servicios–, la contribución de mejoras corresponde, en el ámbito nacional, solamente a un 1,1% del total del valor recaudado en estos tributos.

Al analizar la consolidación de las Cuentas Públicas de Brasil, correspondiente al ejercicio fiscal de 2000 (*cuadro 1*), se verifica que, aun cuando insignificante en relación con los demás tributos, entre los entes federativos, sólo los municipios tienen beneficios provenientes de la contribución de mejoras, aunque la legislación vigente determine que también los Estados y la Unión deben cobrarla.

En el caso del municipio de Osorio, la recuperación de la plusvalía derivada de las obras de pavimentación de las calles alcanzó una importancia equivalente a US\$ 1.050.000, valor altamente significativo, teniendo en cuenta que el presupuesto anual del municipio se sitúa en alrededor de US\$ 10.500.000.

El lanzamiento del tributo fue en promedio equivalente al 50% de los costos de las obras, pues este es el factor de absorción fijado en el Código Tributario Municipal (CTM). Sin embargo, a algu-

CUADRO

Consolidación de las Cuentas Públicas de Brasil, ejercicio 2000⁸

1

MINISTÉRIO DA FAZENDA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL				
CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS EXERCÍCIO 2000				
R\$1,00				
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO	CONSOLIDADO
RECEITAS	68.761.867.721,06	152.553.464.681,98	651.023.201.549,81	872.338.533.952,85
RECEITAS CORRENTES	65.744.929.426,05	138.388.290.784,61	252.518.503.726,05	456.651.723.936,71
Receita Tributária	13.677.611.527,62	87.314.930.456,40	78.685.736.670,52	179.678.338.654,74
Impostos	11.602.176.031,25	87.314.930.456,40	77.357.529.826,85	176.274.636.314,50
Impostos s/Comércio Exterior - II / IE	-	-	8.430.744.188,07	8.430.744.188,07
Imp. s/Prop. Territorial Rural - ITR	-	-	230.827.871,64	230.827.871,64
Imp. s/ Renda/Prov. Q. Natureza - IR	-	-	48.051.029.648,75	48.051.029.648,75
Imp. Prop. Pred./Territ. Urbana - IPTU	4.916.298.798,92	-	0,00	4.916.298.798,92
Imp. s/ Transm. "InterVivos" - ITBI	1.002.987.615,15	-	0,00	1.002.987.615,15
Imp. s/ Produtos Industrializados - IPI	-	-	17.553.938.179,35	17.553.938.179,35
Imp. s/ Op. Créd. Camb. Seg. Tit.Val. - IOF	-	-	3.090.989.939,04	3.090.989.939,04
Imp. s/Circ. Merc. e Serviços - ICMS	-	79.386.787.027,93	0,00	79.386.787.027,93
Imp. s/ Serv. Qualquer Natureza - ISS	5.682.889.617,18	-	0,00	5.682.889.617,18
Outros Impostos	-	7.928.143.428,47	0,00	7.928.143.428,47
Taxas	1.992.728.278,66	-	1.328.266.843,67	3.320.995.122,33
Poder de Polícia	516.279.592,31	-	1.046.154.248,71	1.562.433.841,02
Prestação de Serviços	1.476.448.686,35	-	282.112.594,96	1.758.561.281,31
Contribuição de Melhorias	82.707.217,91	-	0,00	82.707.217,91
Receita de Contribuição	1.132.947.097,48	-	139.726.547.800,59	140.859.494.898,07
Contribuições Sociais e Econômicas	-	-	84.244.924.241,79	84.244.924.241,79
Contribuições Previdenciárias	-	-	55.481.623.558,80	55.481.623.558,80
Contr. Serv. Custeio Prev.Ass. Social	763.802.267,70	-	0,00	763.802.267,70
Compensação Fin. (§ 9º, Art. 20 da CF)	39.240.511,09	-	0,00	39.240.511,09
Outras Receitas de Contribuição	329.904.318,69	-	0,00	329.904.318,69
Receita Patrimonial	856.025.737,59	1.514.837.308,38	10.115.810.654,12	12.486.673.700,09
Receitas Financeiras	634.782.340,44	1.514.837.308,38	0,00	2.149.619.648,82
Receitas de Valores Mobiliários	-	-	4.621.919.455,30	4.621.919.455,30
Receitas de Direitos	-	-	5.260.631.618,38	5.260.631.618,38
Outras	221.243.397,15	-	233.259.580,44	454.502.977,59
Receita Agropecuária	7.460.284,75	-	28.802.915,74	34.263.200,49
Receita Industrial	794.306.797,90	-	242.700.873,29	1.037.007.671,19
Receita de Serviços	1.127.727.565,49	-	14.330.974.901,88	15.458.702.467,37
Transferências Correntes	43.597.859.483,06	31.886.869.794,80	96.569.612,34	75.581.298.890,20
Transferências de Instituições Privadas	-	-	27.847.622,47	27.847.622,47
Transferências de Convênio	-	-	63.999.770,27	63.999.770,27
Transf. Intergovernamentais da União	19.478.458.511,58	31.886.869.794,80	0,00	51.365.328.306,38
Cota-Parte Fundo Part.Est./DF - FPE	-	13.814.907.477,23	0,00	13.814.907.477,23
Cota-Parte Fundo Part.Munic. - FPM	9.926.170.122,20	-	0,00	9.926.170.122,20
Imp. R. Fonte (Art. 158, I - CF) - IRRF	1.158.998.823,00	4.131.087.118,27	0,00	5.290.085.941,27
Cota-Parte Imp. Territ. Rural - ITR	93.343.778,17	-	0,00	93.343.778,17
Cota-Parte do IOF Ouro	3.500.706,62	-	0,00	3.500.706,62
Transf. Financ. - Lei Compl. nº 87/96	631.915.670,64	-	0,00	631.915.670,64
Cota-Parte Contr. Salário Educação	77.017.060,90	-	0,00	77.017.060,90
Transferências do FUNDEF	1.570.320.660,19	-	0,00	1.570.320.660,19
Transf. p/ Sist. Único de Saúde - SUS	4.150.331.959,26	-	0,00	4.150.331.959,26
Outras Transferências da União	1.866.859.730,60	-	0,00	1.866.859.730,60
Outras	-	13.940.875.199,30	0,00	13.940.875.199,30
Transf. Intergovernamentais do Estado	23.256.129.175,75	-	0,00	23.256.129.175,75
Cota-Parte do ICMS	16.162.700.941,22	-	0,00	16.162.700.941,22
Cota-Parte do IPVA	2.308.039.497,71	-	0,00	2.308.039.497,71
Cota-Parte do IPI - Exportação	290.994.369,53	-	0,00	290.994.369,53
Cota-Parte Contr. Salário Educação	197.960.195,84	-	0,00	197.960.195,84
Transferências do FUNDEF	3.380.064.670,27	-	0,00	3.380.064.670,27
Transf. p/ Sist. Único de Saúde - SUS	189.393.884,61	-	0,00	189.393.884,61
Outras Transferências do Estado	728.975.616,57	-	0,00	728.975.616,57
Outras Transferências Correntes	863.271.795,73	-	4.722.219,80	867.994.015,53
Outras Receitas Correntes	4.550.990.931,96	17.671.653.225,03	9.293.300.297,57	31.515.944.454,56
Receita de Dívida Ativa	1.375.653.388,59	-	630.868.797,61	2.006.522.186,20
Multas e Juros de Mora	-	-	5.409.849.220,13	5.409.849.220,13
Outras	3.175.337.543,37	17.671.653.225,03	3.252.584.279,83	24.099.575.048,23
RECEITAS DE CAPITAL	3.016.938.295,01	14.165.173.897,37	398.504.697.823,76	415.696.810.016,14
Operações de Crédito	609.935.799,67	3.103.262.184,58	348.695.537.835,27	352.468.755.819,53
Alienação de Bens	304.124.792,45	8.589.331.581,97	15.002.048.281,89	23.895.504.656,31
Amortização e Empréstimos	-	-	12.330.224.675,74	12.330.224.675,74
Transferências de Capital	1.683.786.273,31	1.245.639.297,40	28.913.402,55	2.958.338.973,26
Transferências da União	881.820.861,50	-	0,00	881.820.861,50
Transferências dos Estados	494.448.754,68	-	0,00	494.448.754,68
Transferências de Convênios	-	-	16.924.737,37	16.924.737,37
Outras Transferências de Capital	307.516.657,13	1.245.639.297,40	11.988.665,18	1.565.144.619,71
Outras Receitas de Capital	359.091.429,58	1.226.920.833,41	22.447.973.628,31	24.033.985.891,30
Remun. Disp. do Tesouro Nacional	-	-	12.795.950.468,62	12.795.950.468,62
Saldos de Exercícios Anteriores	-	-	9.371.026.933,56	9.371.026.933,56
Outras	359.091.429,58	1.226.920.833,41	280.996.226,13	1.867.008.489,12

⁸ Cuadro basado en información oficial del Ministerio de Hacienda de Brasil (Presupuesto consolidado de la Unión).

nos tramos de calles localizados en barrios pobres no fue posible asignarles este factor, debido a limitaciones provenientes de la valorización inmobiliaria⁹. Lo anterior evidencia que el factor de absorción no debe ser fijado de antemano, sino calculado de manera específica para cada proyecto.

Estos valores fueron obtenidos a través del cálculo de una planilla de distribución específica para cada tramo de vía, en la cual se tienen en consideración las siguientes variables: el área pavimentada, el valor de venta del inmueble, el costo de las obras, el factor de absorción, la valorización inmobiliaria, el monto anual del tributo y el plazo para el pago (ver ejemplo de utilización de la planilla en el anexo).

Dependiendo del valor de venta del inmueble y de la valorización inmobiliaria, el retorno del tributo puede efectuarse en un plazo comprendido entre uno y cuatro años, debido a que el cobro anual máximo no puede ser superior a un 3% del valor de venta del inmueble. Es importante destacar que muchos contribuyentes pagan su deuda en plazos menores, por iniciativa propia.

g. Otro mecanismo para recuperar los costos de mejoras urbanas

En los últimos años, algunos municipios empezaron a utilizar una alternativa de cobro para la contribución de mejoras, denominada Plan Comunitario de Mejoras. Mientras la contribución de mejoras es un instrumento definido por el Código Tributario Municipal (CTM), el Plan Comunitario de Mejoras es un instrumento del derecho privado. Este plan es una forma jurídica implementada para viabilizar la ejecución de obras de interés del municipio y de los ciudadanos, en la cual participan la Alcaldía, los ciudadanos interesados, el contratista y el agente financiero (banco).

En esta alternativa, Plan Comunitario de Mejoras, el municipio solamente fiscaliza el proceso, definiendo los requerimientos técnicos de la obra y promoviendo el proceso de licitación. El contratista, responsable de la ejecución de la obra, establece una relación directa con los ciudadanos beneficiados por la obra, a través de contratos privados o incluso con los agentes financieros, en caso de que la obra vaya a ser financiada. Es decir, los recursos financieros involucrados en la ejecución de la obra no pasan por la contabilidad del municipio.

h. Las dificultades para el cobro de la contribución de mejoras

Muchas veces, el argumento de algunos gobernantes que dejan de cobrar la contribución de mejoras, a pesar de la obligatoriedad prevista en el Código Tributario Nacional, por la dificultad en la verificación de la valorización inmobiliaria, se debe más a motivos políticos que a cuestiones técnicas. El cálculo de esta plusvalía requiere estudios profundos, pero es perfecta-

⁹ La ley establece que si la valorización es menor que el costo de la obra que se asigna al inmueble, la Alcaldía solo puede cobrar el menor valor, es decir, la valorización.

mente factible. Si en todos los niveles de actuación del Gobierno –Unión, Estados y municipios– fuera obligatorio el estudio de sensibilidad y de comportamiento del mercado, antes y después de las inversiones públicas, la determinación de la contribución de mejoras estaría resuelta.

Otro factor que contribuye a la poca utilización de la contribución de mejoras entre los municipios radica en la propia legislación municipal. Cuando los municipios elaboran sus códigos tributarios o una legislación específica sobre este tributo –contribución de mejoras–, no reglamentan adecuadamente la materia. Esta insuficiencia legislativa acaba por facilitar los cuestionamientos judiciales, provocando perjuicios futuros para los municipios.

2. Descripción del instrumento empleado

En el caso de Osorio, como en el de la gran mayoría de los municipios brasileños, el Catastro Fiscal estaba compuesto por pocos valores de terrenos (nueve zonas fiscales), que eran corregidos anualmente de forma lineal (corrección monetaria). Estas pocas informaciones hacían imposible calcular la valorización inmobiliaria derivada de las obras citadas, si se trataba de utilizar el criterio más indicado para el caso, que consistía en establecer la diferencia entre los valores “antes” y “después” de las obras.

La técnica recomendada para la determinación de los valores de los inmuebles para fines tributarios del catastro fiscal es conocida en el Brasil como planta de valores (de terrenos y edificaciones). La Norma de Avalúo de Bienes (NBR 14.635) de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas¹⁰, en la Parte 2: Inmuebles Urbanos (ítem 3 – Definiciones), define planta de valores como la representación gráfica o la lista de valores genéricos por metro cuadrado de terreno o del inmueble en una misma fecha.

En el caso de Osorio, los valores de los terrenos de toda la ciudad estaban divididos en nueve zonas fiscales, cuya organización no revelaba suficiencia de criterios técnicos. Adicionalmente, estos valores eran actualizados anualmente con un índice único (corrección monetaria) y no se había hecho una investigación de mercado de los terrenos en las calles referidas, antes de las obras de pavimentación.

La solución para el problema se obtuvo a través de una investigación de mercado, realizada para la elaboración de la Planta de Valores Genéricos de Terrenos de la ciudad, en fase de ejecución en la época. Möller define *planta de valores genéricos de terrenos* como la planta o el plano del perímetro urbano donde son dibujados los valores unitarios del metro cuadrado de los terrenos, para cada tramo de calle, debidamente homogeneizados con relación a sus diversos atributos y referidos a una misma fecha¹¹.

¹⁰ Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

¹¹ Möller, L.F.C. *Planta de valores genéricos*. Porto Alegre: Sagra - D.C. Luzzatto, 1995, p. 17.

El cálculo de la valorización inmobiliaria real de cada uno de los 40 tramos de calles pavimentadas fue realizado con base en los datos de la muestra recogida para la elaboración de la planta mencionada. Para esto, fueron definidas dos variables distintas: la primera, una variable de localización, de acuerdo con las diferentes zonas fiscales de la ciudad, pues las obras beneficiarían calles que experimentarían diversas valorizaciones. La segunda, una variable dicotómica, contemplaba las dos situaciones que estaban siendo estudiadas, calles *con* y *sin* pavimentación.

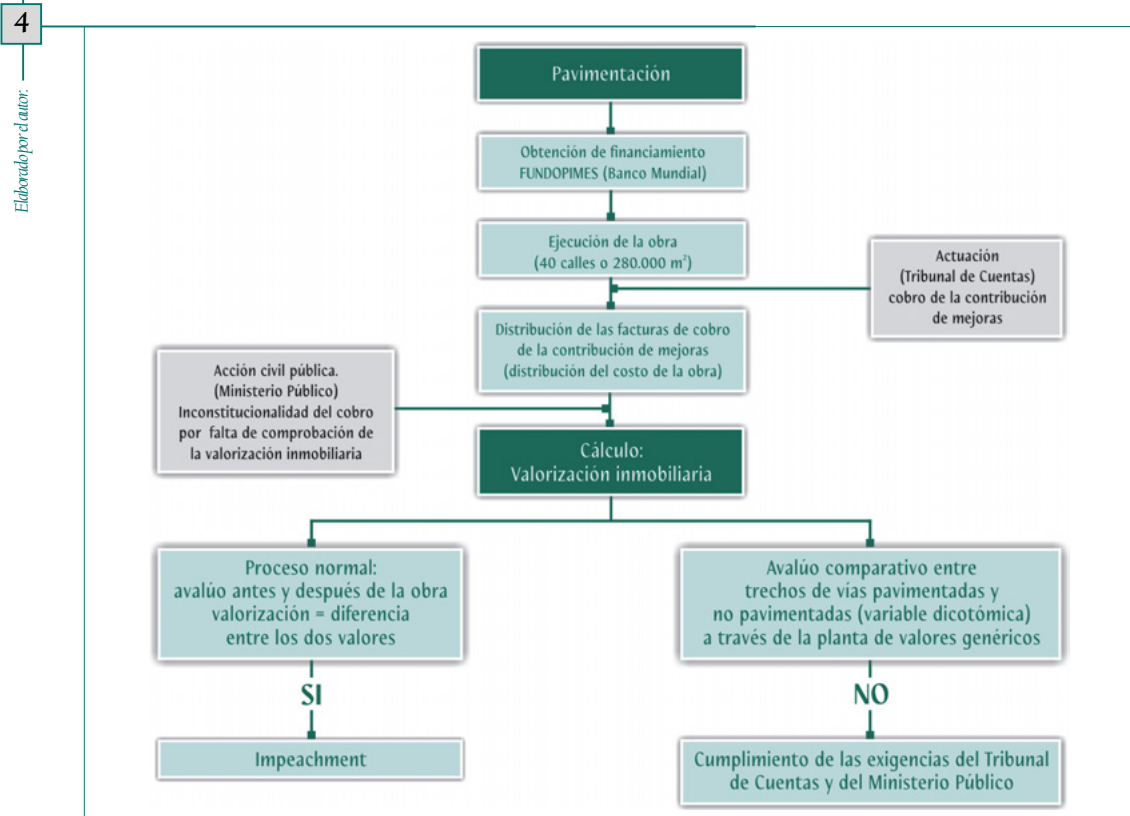
El trabajo realizado fue aceptado por los dos órganos del Poder Judicial involucrados en el proceso: el Tribunal de Cuentas del Estado y el Ministerio Público, liberando al municipio de serias consecuencias fiscales (suspensión del envío de transferencias), y al Alcalde, de sanciones políticas (pérdida del mandato).

3. El proceso de contribución de mejoras en Osorio

Es necesario resaltar que después de la verificación de la existencia y del cálculo de la valorización inmobiliaria, fue necesario distribuir la contribución de mejoras entre todos los inmuebles bene-

FIGURA

Diagrama de flujo del trabajo desarrollado



ficiados. Esta distribución está influenciada por la determinación del factor de absorción, esto es, la parte que va a ser indemnizada por el contribuyente. En muchos municipios brasileños este factor está establecido en el Código Tributario Municipal, aunque debe ser objeto de cálculo, pues es una función del valor de venta de los inmuebles. La fijación previa de este factor puede provocar distorsiones de orden fiscal –pérdida de recursos– o de justicia social –cobrar más a quien no puede pagar o cobrar menos a quien puede pagar.

Además de este ítem, el valor máximo de lanzamiento y el plazo de pago deben ser objeto de la planilla de distribución, pues la legislación brasileña impone una limitación al cobro anual de la contribución, del orden del 3% del valor de venta del inmueble. Anexo al documento se incluye una planilla de distribución del cobro de la contribución, en la que son tenidas en cuenta todas las exigencias legales brasileñas. El interés de presentarla es el de insistir en su aplicabilidad técnica, adecuada a la realidad de cada ciudad o país, con la esperanza de que pueda ser puesta en práctica cada vez más frecuentemente (ver planilla en el anexo).

4. Tipo de intervención: pavimentación de vías

Entre las mejoras públicas que valorizan los inmuebles, según la investigación del IBGE¹², la pavimentación de las vías públicas es una de las más importantes, independientemente del tamaño físico y económico de la ciudad. Más de una tercera parte de los municipios brasileños (35,1%) posee más del 80% de sus vías urbanas pavimentadas, y el 27,3% tiene entre 60% y 80%. Esto quiere decir que en el 62,4% de los municipios, más del 60% de las vías urbanas están pavimentadas.

Sin embargo, esta valorización de los inmuebles debida a las inversiones públicas, no siempre retorna a los cofres públicos, así la legislación tributaria brasileña contemple, entre los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, las ganancias debidas a mejoras que deberían retornar como plusvalía.

5. Factores que contribuyeron al éxito de la experiencia

El lanzamiento tardío de la contribución de mejoras de Osorio se debió al hecho de que el municipio debió enfrentar dos sanciones diferentes: primero, del Tribunal de Cuentas del Estado y, después, una Acción Civil Pública promovida por el Ministerio Público. A partir de esta situación pudo corregir una falla técnica, que fue la de no haber realizado el avalúo previo al inicio de las obras, para calcular la valorización derivada de las mismas. El éxito de este procedimiento sólo fue posible porque la Alcaldía de Osorio promovía en esa época una nueva formación del

¹² Del portugués Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística

catastro y estaba en elaboración por primera vez una planta de valores genéricos, instrumento estructurado con base en criterios técnicos y en la construcción de una amplia muestra del mercado inmobiliario, que permite establecer los valores de venta de los inmuebles del Catastro Fiscal.

6. Evaluación y perspectivas

La contribución por mejoras es uno de los impuestos más justos del sistema tributario brasileño, haciendo responsable de su pago solamente a aquellos que se benefician directamente de las obras públicas.

No parece justo que grupos ligados al Poder Público, detentores de informaciones privilegiadas, anticipándose a las decisiones de obras públicas, adquieran extensas áreas casi sin valor y después se enriquezcan con la reventa de lotes y/o glebas valorizadas por las obras públicas realizadas, sin que el Gobierno recupere esa plusvalía inmobiliaria, a través de un cobro eficiente de la contribución por mejoras.

En el caso específico de los municipios brasileños, las inversiones en la mejora constante del Catastro Inmobiliario y en el control permanente de la Planta de Valores Genéricos producen un favorable retorno inmediato, permitiendo una optimización de los tributos que recaen sobre los inmuebles, ya sea a través de impuestos, tasas o contribución de mejoras. Es una alternativa que permite acercarse a la tan anhelada justicia social. Cabe mencionar que muchos contribuyentes pagan su deuda en plazos menores, por iniciativa propia.

7. Conclusiones

Ninguna forma de tributo es bien aceptada por la sociedad, especialmente para los brasileños que tienen una de las tasas más altas de contribución tributaria del mundo. Sin embargo, la contribución de mejoras es, sin duda, el más justo de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en el Brasil.

En el ejemplo de Osorio, así la iniciativa de cobrar el impuesto haya sido una exigencia del Tribunal de Cuentas del Estado, el municipio hubiera sufrido grandes perjuicios, si no se hubiera aprobado la valorización inmobiliaria. Sin la alternativa que fue posible desarrollar, la contribución de mejoras no hubiera podido ser declarada, ocasionando pérdidas en los ingresos propios, además de suspensión de las transferencias voluntarias, como forma de penalización.

Así no haya existido ningún hecho novedoso en el procedimiento adelantado, fue muy útil para demostrar que uno de los principales obstáculos alegados por los municipios para el lanzamiento de la contribución de mejoras, como es la dificultad para el cálculo de la valorización inmobiliaria, puede ser superado con facilidad. Para ello basta mantener el Catastro Inmobiliario y las plantas

de valores genéricos actualizados. De otra parte, la planilla de cálculo realizada para solucionar el problema de Osorio, debido a su facilidad de uso, pasó a ser adoptada por otros municipios.

Este proceso tuvo gran repercusión política, pues el entonces alcalde de Osorio era presidente de la Federación de Municipios del Estado de Río Grande del Sur (Famurs). La prensa y los adversarios políticos del Alcalde dieron mucha publicidad al hecho, pues entre las posibles consecuencias de este proceso podía ocurrir el *impeachment*. Como la solución adoptada fue acatada por el Tribunal de Cuentas y Ministerio Público, otros municipios comenzaron a dar más atención a sus plantas de valores genéricos.

Actualmente, con la vigencia de la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal, todos los municipios están obligados a hacer la declaración de la contribución por mejoras, bajo pena de ser condenados por abandono fiscal. Como consecuencia, hay un aumento nítido en la declaración de contribución por mejoras en los municipios brasileños.

8. Recomendaciones

La recuperación de más valores derivados de obras públicas depende de una legislación objetiva y, principalmente, de una fiscalización eficaz para el cumplimiento de dicha legislación. En el Brasil, infortunadamente, sólo algunos municipios recuperan este valor en la forma del impuesto denominado contribución por mejoras. A pesar de la existencia de la legislación específica, se encuentran casos de enriquecimiento sin causa de algunos privilegiados por las obras ejecutadas por los Estados o por la Unión, sin ningún retorno para los cofres públicos. En el caso específico de la gran mayoría de los miles de municipios brasileños, las inversiones en el Catastro Inmobiliario o en las plantas de valores genéricos han sido tímidas y poco estimuladas. También se hace necesario hacer mayores inversiones en recursos humanos, a través de cursos de cualificación de los funcionarios municipales, quienes en última instancia son los principales responsables del cobro de cualquier impuesto.

El trabajo aquí presentado tiene la intención de estimular a los municipios, especialmente a los pequeños y medianos, para que mantengan las plantas de valores genéricos permanentemente actualizadas.

Referencias bibliográficas

- Associação Brasileira de Normas Técnicas. *Norma NBR 14.653 - Avaliações de Bens, Parte 2: Imóveis Urbanos*. Rio de Janeiro, 2004.
- ATALIBA, Geraldo. “Natureza Jurídica da Contribuição de Melhoria”. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, 1964.
- Brasil. *Código Tributário Nacional: Lei No. 5.172 de 25 de outubro de 1966*²⁴ (ed.). Organização de textos e índices por Juarez Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1995.
- GUEDES, José Rildo de Medeiros. “O Município e a Contribuição de Melhoria”. Rio de Janeiro: *Revista Administração Municipal*, No. 219.
- Instituto Pólis. *Contribuição de Melhoria*. Idéias para ação municipal, 2000.
- JUNCZESKI, Célio Armando. “A Controvertida Limites da Contribuição de Melhoria”. São Paulo: *Revista Dialética de Direito Tributário*, No. 30.
- MACHADO, Hugo de Brito. “Os Limites da Contribuição de Melhoria”. São Paulo: *Revista Dialética de Direito Tributário*, No. 21.
- MARTINS, Fernando Guilherme e Fábio Guilherme. “Contribuição de Melhoria”. Porto Alegre: *Caderno Brasileiro de Avaliações e Perícias*, No. 44, 1993.
- MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MÖLLER, L.F.C. *Planta de valores genéricos*. Porto Alegre: Editora Sagra-Luzzatto, 1995.
- MOREIRA, João Baptista. *Tratado de Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- PINTO, Bilac. *Contribuição de Melhoria*. Rio de Janeiro: Forense, 1937.
- SACHA CALMON, Navarro Coelho. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

Anexos

Planilla de cálculo.

Uso de la planilla de cálculo de la contribución de mejoras.

Edicto de ejecución y contribución de mejoras Municipio de Osorio (rs). Edicto N° 008

ANEXO 1

Uso de la planilla de cálculo de la contribución de mejoras

La parte inicial de la tabla (filas 2 a 12) está destinada a la descripción de las características de la obra para la cual se calcula la contribución. En el caso de estudio se trata de una obra de pavimentación con adoquines (fila 2).

Las filas 3, 4 y 5 son utilizadas para establecer las dimensiones de las obras –longitud, ancho y área– que van a ser distribuidas entre todos los beneficiados por la obra. La fila 6 contiene la superficie de la calle, incluida el área de los cruces o intersecciones con las calles perpendiculares con las que se cruza (ver figura en este anexo).

Las filas 7 y 8 son reservadas para los costos (unitario y total de la obra), que se obtienen de un presupuesto previo.

En la fila 9 surge una variable de la planilla. El factor de absorción corresponde al porcentaje de la obra que será asumido por los contribuyentes. La legislación brasileña establece que el valor de la contribución está definido por el menor valor entre el costo de la obra y la valorización. El factor de absorción es el porcentaje que corresponderá pagar al contribuyente.

La fila 10 y la celda E7 se derivan de este factor, esto es, la primera define la porción del valor total de la obra que será asumida por los contribuyentes y la segunda define el valor unitario que será pagado por los contribuyentes. Es importante resaltar algunas consideraciones: en la medida en que sea mayor la valorización del terreno, el factor de absorción será más elevado, pudiendo alcanzar hasta el 100% del costo de la obra.

La fila 11 está reservada para la definición de la valorización inmobiliaria proveniente de la obra pública en estudio (pavimentación en este caso). La forma de determinación de la valorización debe ser hecha por el método comparativo, ya sea a través del avalúo de los inmuebles antes y después de la obra o por la verificación del valor relativo entre dos tramos de una vía, siendo uno con pavimentación y otro sin pavimentación (variable dicotómica).

Para la elaboración de la planilla, las columnas A, B y C son destinadas a la identificación del inmueble y del contribuyente.

En la columna D se debe inscribir el área de los inmuebles que será utilizada en el cálculo de la valorización inmobiliaria.

La columna E se destina al frente del terreno para la obra en cuestión.

La columna F está destinada al valor unitario del terreno, extraído de la Planta de Valores Genéricos de Terrenos, que corresponde a la celda I9.

La columna G se destina a los factores de homogeneización que influyen el valor del terreno, entre ellos, los relacionados con la topografía, ubicación, etc.

La columna H se destina al valor venal del terreno, resultante del producto de la columna D (área del terreno) por la columna F (valor unitario del terreno), por la columna G (homogeneización).

La columna I presenta el área de pavimentación correspondiente a cada predio. Resulta de la multiplicación del frente (columna E) por la mitad del ancho de la pavimentación (celda C4).

La columna J (área corregida) es resultante de la multiplicación de la columna I por la relación entre las áreas pavimentadas con cruces (celda C6) y sin cruces (celda C5).

En la columna K se calcula el valor de la contribución de mejoras basada en el costo de la obra. Resulta del producto de la columna J por el valor unitario que va a ser asumido por el contribuyente (celda I7).

En la columna L se calcula la valorización inmobiliaria proveniente de la obra. Resulta del producto de la columna H por el porcentaje estimado de valorización inmobiliaria (celda C11).

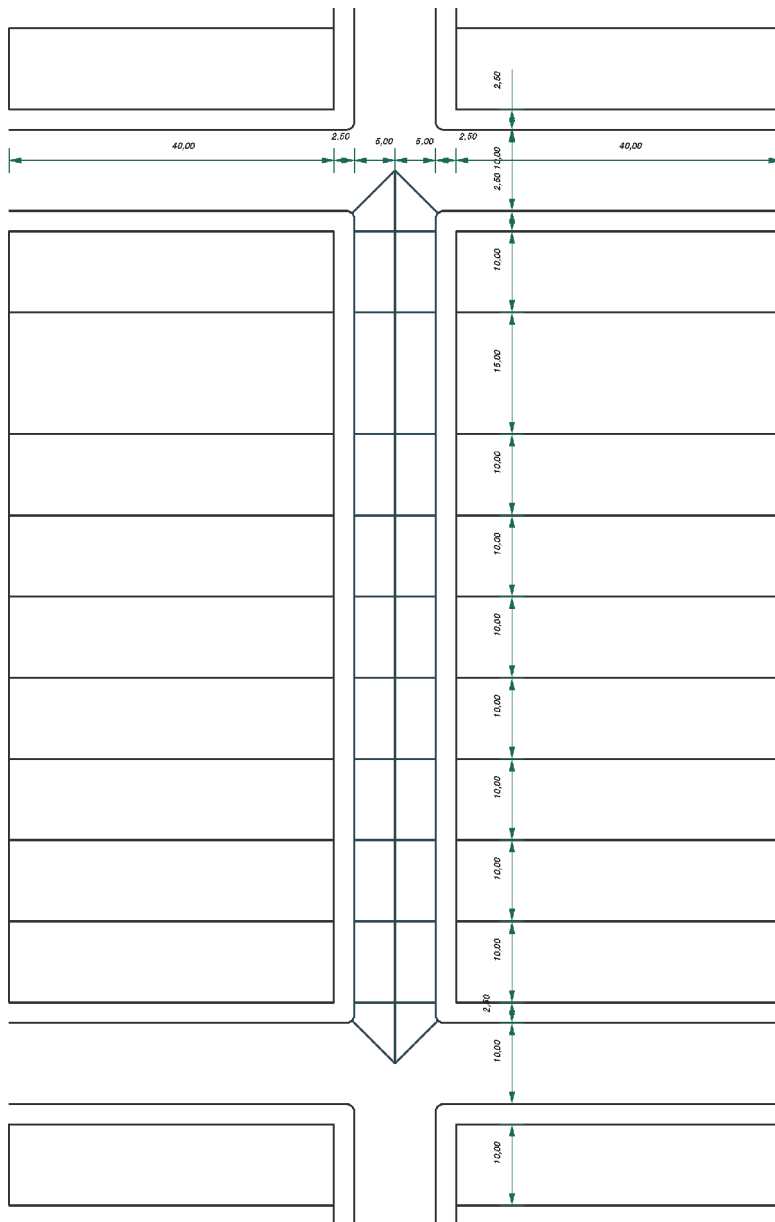
La contribución de mejoras corregida, es decir, el menor valor entre el costo de la obra distribuido entre los

predios y la valorización proveniente de la obra y calculado en la columna M (operación matemática disponible en Excel).

En este punto se hace una primera decisión de la planilla. O sea, si el valor total de la contribución estimada (celda K29) fuera mayor que la corregida (celda M29), debe reducirse el factor de absorción (celda C9) y si fuera menor debe ser aumentado el factor de absorción. Nótese que el valor de la contribución corregida

debe aproximarse lo más posible a la valorización inmobiliaria (celda L29).

Después de la definición de la contribución de mejoras, el resto de la planilla es destinado para el cálculo del plazo de pago de la misma. La legislación brasileña determina que el valor máximo de lanzamiento anual de la contribución de mejoras será limitado al 3% del valor venal del terreno.



ANEXO 2

Alcaldía municipal de Osorio Edicto de ejecución y contribución de mejoras Municipio de Osorio (rs) Edicto N° 008

EL ALCALDE MUNICIPAL DE OSORIO (RS) en uso de sus atribuciones legales conferidas por la Ley Orgánica y en atención a lo dispuesto en los artículos de 87 a 100, inclusive, de la Ley 2400 de 24/12/81, especialmente para fines de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 103 de la misma Ley, resuelve mediante el presente EDICTO hacer pública, para quien pueda estar interesado, la ejecución y la cobranza de las mejoras, conforme a lo que se describe a continuación:

1 - MEMORIAL DESCRIPTIVO

Este Memorial Descriptivo se refiere a las obras ejecutadas en el período 95/96 adecuadas por el convenio firmado por el Municipio de Osorio con Fundopimes en 06/12/94 destinado a la pavimentación de diversas calles de la ciudad, algunas con piedras irregulares de basalto, y otras, con pavimentación asfáltica (PMF).

1.1-PAVIMENTO CON PIEDRAS IRREGULARES

- 01.1.1 Ejecución de acolchonamiento del área con espesura media de 20 cm.
- 01.1.2 Asentamiento de piedras de basalto irregular, con diámetro medio entre 08 y 15 cm.
- 01.1.3 Ejecución del prensado con polvo de piedra.
- 01.1.4 Compactación con rollo compresor.
- 01.1.5 Asentamiento de melos fíos de concreto premoldeado (dimensiones de 11x27x100 cm).
- 01.1.6 Compactación con argamasa de cemento y arena.

01.2 - ASFALTADO CON PREMEZCLADO EN FRÍO

Prerrequisito: calles que ya tengan pavimento con piedras irregulares de basalto.

- 01.2.1 barrido de las calles.
- 01.2.2 aplicación de emulsión RR-1C.
- 01.2.3 Aplicación de 07 cm de asfalto premezclado en frío.

- 01.2.4 Compactación con rollo compresor de neumáticos.
- 01.2.5 aplicación final de emulsión RR-1C.
- 01.2.6 Colocación de una fina capa de polvo de piedra.
- 01.2.7 Compactación con rollo compresor de neumáticos.

01.3 - ASFALTADO CON PMF SOBRE BASE DE AGLOMERADO

- 01.3.1 Retirada de 1.50 m de profundidad de la capa de suelo de baja resistencia.
- 01.3.2 Colocación de un colchón de arena.
- 01.3.3 Ejecución de un drenaje lateral y dos transversales.
- 01.3.4 Colocación de base aglomerado con espesor de 20 cm.
- 01.3.5 Compactación con rollo compresor.
- 01.3.6 Colocación de una capa de asfalto premezclado en frío.
- 01.3.7 Colocación de sardineles de concreto premoldeado.

0.2 CALLES BENEFICIADAS CON LAS MEJORAS

- 02.1 Pavimento con piedras de basalto irregulares (Ver tabla 2).
- 02.2 Pavimentación asfáltica (Ver tabla 3).

03 - COSTO DE LAS OBRAS EJECUTADAS

- 03.1 Pavimento con piedras irregulares (Ver tabla 4).
- 03.2 Asfalto
Fue considerada, para la definición de los costos, la colocación de una capa de 7 cm de masa asfáltica. El valor del costo atribuido fue compuesto a través de la adquisición, a la época, de los insumos aglomerado, emulsiones, sardinel de concreto, etc. tendo ficado en R\$ 4,64 (cuatro reales y sesenta y cuatro centavos, ver tabla 5).

04 - DISPOSICIONES GENERALES

- 04.1 - Quedan sujetos a la incidencia de la **Contribución de mejoras** sólo los inmuebles fronterizos o con testadas para las calles con aceras pavimentadas o directamente beneficiadas por la obra, con las caracterís-

PAVIMENTO CONPIEDRAS SE BASALTO IREGULARES

2

PARQUES PÚBLICOS	DELIMITACIONES	ÁREA (m ²)
Calle Presidente Costa de Silva	Entre la Calle de Lagos y la Av. Marciho Dias	5.842,95
Calle João Aives da Cunha	Entre la Calle João A. Sobrinho y Humberto Amaral	1.254,05
Calle Humberto Amaral	Entre la Calle Presidente Costa e Silva y la Acera Beisa-Rio	1.000,00
Calle Antonio A. de Paula	Entre la Calle de Lagos y la Calle João A. Sobrinho	1.050,21
Av. Marciho Dias	Entre la Calle Alm Tamandaré y João Sarmento y entre la Calle Presidente Costa e Silva y la Calle Cidreira	28.526,46
A. Ildefonso Simões Lopes	Entre la Calle Presidente Costa e Silva y la Calle XV de Noviembre	24.030,20
Calle Mayor João Marques	Entre la Calle Albatros y la Franja de dominio RS-389	6.700,50
Calle Salgado Filho	Entre la Calle Gral. Osorio y la Calle Borges de Medeiros	7.256,00
Calle Almirante Tamandaré	Entre la Calle Gral. Osorio y la Calle Borges de Medeiros	5.862,50
Calle General Osorio	Entre la RS-30 y la Calle Santos Dumont	19.020,50
Calle Alzira Sarcony Martins	Entre la Calle Firmiano Osorio y la Calle Barão do Triunfo	1.524,60
Calle XVI de Diciembre	Entre la la Calle Barão do Triunfo y la Calle Costa Gama	3.560,00
Calle Camélias	Entre la Calle Barão do Rio Branco y la Calle de la Independencia	543,00
Calle Deocecio Bastos	Entre la Calle Lafayette P. Santos y la Calle Marciho Dias	3.215,80
Calle de la Independencia	Entre la Calle 20 de Septiembre y la Calle General Osorio	6.371,35
Calle 20 de Septiembre	Entre la Calle de la Independencia y la Calle XV de Noviembre	640,00
Calle Rio de Janeiro	Entre la Calle Mal. Floriano y las tierras de suc. De O. Geyer	411,88
Calle Benjamín Constanie	Entre la Calle Mal. Deodoro y la Calle XV de Noviembre	1.102,00
Calle Mal. Deodoro	Entre la Calle Garibaldi y la Calle de la Independencia	5.665,00
Calle Pinheiro Machado	Entre la Calle XVI de Diciembre y la Calle Barão do Rio Branco	4.968,00
Calle Barão do Rio Branco	Entre la Calle Garibaldi y la Calle General Osorio	4.905,00
Calle Firmiano Osorio	Entre la RS-30 y la Calle sele de Setembro	5.225,00
Calle Dr. Mario Silveira	Entre la prolongación de la Avenida Getulio Vargas y la Calle Barão do Triunfo	1.865,50
Calle Mal. Floriano	Entre la Calle Maranhão y oB° BPM	3.850,00
Calle Fernando Ferrari	Entre la Calle Gral. Osorio y la Calle Marciho Dias	2.117,50
Calle Rui Ramos	Entre la Calle Maj. João Marques y la Calle Santos Dumont	2.390,50
Calle São Paulo	Entre la Calle Mal. Floriano y las tierras de De O. Geyer	378,25
Calle Maranhão	Entre la Calle Cândido O. Rosa y lot. Parque de Lagos	1.646,44
Calle Farrapos	Entre la Calle de la Independencia y la Calle João Sarmento	10.538,00
Calle Barão do Triunfo	Entre la Calle Mal. Deodoroy la Calle Siete de Septiembre, entre la Calle 24 de Mayo y la Calle Vitorino P. Batista y entre la Calle Prof. Leda Leal y la Calle Vitorino P. Batista	7.728,64
ÁREA TOTAL BENEFICIADA		169.189,83

ticas y roles de los propietarios –conforme a los datos constantes del Catastro Inmobiliario Urbano de la Administración Municipal–, indicados, individualizados y divulgados en listados colocados a la entrada de la Sede del Municipio de Osorio, situada en la Avenida Jorge Dariva, 1251, en donde pueden ser obtenidas mayores informaciones.

04.2 - El pago de la **Contribución de mejoras**, correspondiente a cada inmueble, podrá ser realizado, a criterio de la Administración Municipal en tres (03) cuotas mensuales y consecutivas, quedando sujeto el no pago en el vencimiento determinado, a incidencia de multa, intereses y corrección monetaria según lo dispuesto en la Ley 2.400 de 24/12/1991.

PAVIMENTACIÓN ASFÁLTICA

PARQUES PÚBLICOS	DELIMITACIONES	ÁREA (m ²)
3		
Av. Jorge Dariva	Entre la RS-30 y la Calle XV de Noviembre y entre la Calle Machado de Assis y la Calle João Sarmento	10.036,00
Calle Mal. Deodoro	Entre la A. Jorge Dariva y la Calle Garibaldi	7.444,00
Calle Garibaldi	Entre la RS-30 y la Calle Reduziho Pacheco	10.224,00
Calle XV de Noviembre	Entre la A. Jorge Dariva y la Calle Garibaldi	14.085,00
Calle Major João Marques	Entre la Calle Tiradentes y la Calle Albatroz	8.210,00
Calle Machado de Assis	Entre la Calle Getulio Vargas y la Calle Costa Gama	4.536,00
Calle Maranhão	Entre la BR-101 y la Calle Cândido Osorio da Rosa	2.200,00
Calle Mario Silveira	Entre la Calle Mal. Floriano y la Calle Voluntarios de la Patria	5.616,00
Calle Constitución	Entre la Calle Barão do Triunfo y la Calle Gral. Osorio	9.108,00
Calle Voluntarios de la Patria	Entre la RS-30 y la Calle Mario Silveira	17.010,00
Calle Benito Gonçalves	Entre la Calle Mal. João Marques y la Calle XV de Noviembre y entre la Calle Antônio Mesquita y la Calle João Sarmento	4.641,00
Calle João Sarmento	Entre la Calle Mal. Floriano y la Calle Barão do Triunfo y entre la Calle Nelson S. Souza y la Calle Costa Gama	5.940,00
Calle Costa Gama	Entre la RS-30 y la Calle Major João Marques	9.535,00
Calle Santos Dumont	Entre la Av. Getulio Vargas y la Av. Jorge Dariva	1.600,00
Calle Manoul M. da Rosa	Entre la Av. Getulio Vargas y la Av. Jorge Dariva	1.834,00
Calle de Lagos	Entre la Av. Brasil y el Condominio Interlagos	11.320,00
Av. Brasil	Entre la Calle Farrapos y la Av. Marciho Dias	11.004,00
ÁREA TOTAL BENEFICIADA		132.343,00

04.3 - El costo total alcanzado por la realización de las mejoras, incluido el asfaltado y el calzado con piedras irregulares, fue de R\$ 2.083.804,11 (dos millones ochenta y tres mil ochocientos cuatro reales con once centavos), de los cuales, según la cláusula del convenio realizado con Fundopimes, el 50% (cincuenta por ciento) deberá ser dado a crédito a los contribuyentes beneficiados. De esta forma, para cumplir con la legislación vigente, la Administración está efectuando un prorrateo del valor de R\$ 1.041.902,06 (un millón cuarenta y un mil novecientos dos reales con seis centavos) entre

los inmuebles beneficiados, que serán cobrados a título de **Contribución de mejoras**.

04.4 - Por el presente Edicto quedan abiertas a los contribuyentes constantes las relaciones previstas en el Ítem 04.1, arriba, plazo de treinta (30) días contados a partir de la fecha de este Edicto, para que objeten, queriendo, cualquiera de los elementos de las constantes, entrando el objetante a presentar cargos de prueba según lo indica la ley.

OSORIO (RS), 6 DE AGOSTO DE 1997

PAVIMENTOS CON PIEDRAS IRREGULARES

4

PARQUES PÚBLICOS	LARGO	EXTENSIÓN	COSTO
Calle Pres. Costa e Silva	8.00	Toda la extensión ejecutada	64.739,89
Calle João Alves da Cunha	7.00	Toda la extensión ejecutada	13.894,87
Calle Humberto Amaral	7.00	Toda la extensión ejecutada	11.080,00
Calle Antonio A. de Paula	7.00	Toda la extensión ejecutada	11.636,33
Calle Marciho Dias	2 x 8.00	Toda la extensión ejecutada	316.073,17
Calle Ildefonso S. Lopes	2 x 7.00	Entre la Av. Brasil y la Pres. Costa e Silva	57.720,60
	2 x 7.00	Entre la Av. Brasil y la Calle Mal. João Marques	93.938,24
	9.00	Entre la Calle Mal. João Marques y la Calle XV de Noviembre	31.158,72
Calle Major João Marques	9.00	Toda la extensión ejecutada	52.263,90
Calle Salgado Filho	8.00	Toda la extensión ejecutada	56.596,60
Calle Alm. Tamandaré	7.00	Toda la extensión ejecutada	45.727,50
Calle Gen. Osorio	2 x 6.50	Toda la extensión ejecutada	148.359,90
Calle Alzira S. Martins	7.00	Toda la extensión ejecutada	16.054,04
Calle XVI de Diciembre	8.00	Toda la extensión ejecutada	37.486,80
Calle Camelias	7.00	Toda la extensión ejecutada	5.717,79
Calle Deoclecio Bastos	7.00	Toda la extensión ejecutada	33.862,37
Calle de la Independencia	8.00	Entre la Calle 20 de Septiembre y la Calle XV de Noviembre	12.061,44
	2 x 6.50	Entre la Calle XV de Noviembre y la Calle Mal. Deodoro	9.845,29
	13.50	43.50 metros finales de la manzana arriba descrita	4.381,70
	12.75	43 metros iniciales entre la Calle Mal. Deodoro y la Calle Constitución	3.826,79
	13.50	130 metros restantes de la manzana arriba descrita	9.709,18
	XXX	Entre la Constitución y XVI de Diciembre	4.647,63
Calle 20 de Septiembre	8.00	Toda la extensión ejecutada	4.467,20
Calle Rio de Janeiro	7.00	Toda la extensión ejecutada	3.892,26
Calle Benjamín Constant	7.00	Toda la extensión ejecutada	10.413,90
Calle Mal. Deodoro	9.00	Toda la extensión ejecutada	39.541,70
Calle Pinheiro Machado	8.00	Toda la extensión ejecutada	34.676,64
Calle Barão do Rio Branco	7.00	Toda la extensión ejecutada	34.236,90
Calle Firmiano Osorio	9.00	Toda la extensión ejecutada	36.470,50
Calle Dr. Mario Silveira	10.00	Toda la extensión ejecutada	13.021,19
Calle Mal. Floriano	7.00	Toda la extensión ejecutada	25.873,00
Calle Fernando Ferrari	7.00	Toda la extensión ejecutada	20.010,37
Calle Rui Ramos	7.00	Toda la extensión ejecutada	22.590,22
Calle São Paulo	7.00	Toda la extensión ejecutada	3.574,46
Calle Maranhão	8.00	Toda la extensión ejecutada	15.558,86
Calle Farrapos	10.00	Toda la extensión ejecutada	73.555,24
Calle Barão do Triunfo	7.00	Toda la extensión ejecutada	80.000,00
	8.00	Entre la Calle Prof. Leda Leal y la Calle Vitorino Pereira Batista	4.294,00
ÁREA COSTO TOTAL CON MEJORAS			1.463.959,39

A SFALTO

5

PARQUES PÚBLICOS	LARGO	EXTENSIÓN	COSTO
Avenida Jorge Dariva	2 x 7.00 y 9.00	Toda la extensión ejecutada	46.567,04
Calle Mal. Deodoro	8.00	Toda la extensión ejecutada	34.540,16
Calle Garibaldi	8.00	Toda la extensión ejecutada	47.439,36
Calle XV de Noviembre	9.00	Toda la extensión ejecutada	65.354,40
Calle Mayor João Marques	9.00	Toda la extensión ejecutada	28.814,40
Calle Machado de Assis	8.00	Toda la extensión ejecutada	21.047,04
Calle Maranhão	8.00	Toda la extensión ejecutada	10.208,00
Calle Doctor Mario Silveira	8.00	Toda la extensión ejecutada	26.058,24
Calle Constitución	8.00	Toda la extensión ejecutada	42.261,12
Calle Voluntarios de la Patria	9.00	Toda la extensión ejecutada	78.926,40
Calle Bento Gonçalves	7.00	Toda la extensión ejecutada	21.534,24
Calle João Sarmiento	10.00	Toda la extensión ejecutada	27.561,60
Calle Costa Gama	10.00	Toda la extensión ejecutada	44.242,40
Calle Santos Dumont	10.00	Toda la extensión ejecutada	7.424,00
Calle Manoel M. Rosa	7.00	Toda la extensión ejecutada	8.509,76
Calle de Lagos	8.00	Toda la extensión ejecutada	58.298,00
Avenida Brasil	2 X 7.00 y 7.00	Toda la extensión ejecutada	51.058,56
COSTO TOTAL CON MEJORAS			619.844,72

Otorgamiento oneroso del derecho de construir: La experiencia del suelo creado en Porto Alegre, Brasil¹

Resumen

Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico federal brasileño, el *otorgamiento oneroso del derecho de construir* –o el *suelo creado*– es uno de los instrumentos de la política urbana establecidos a nivel nacional, a partir de la aprobación de la Ley Federal 10.257/2001, Estatuto de la Ciudad². Sin embargo, antes de este Estatuto, algunas ciudades brasileñas ya disponían de este instrumento, respaldadas legalmente por las leyes orgánicas municipales y sus planes directores. En este sentido, el Estatuto de la Ciudad vino a legitimar estas iniciativas, conceptualmente articuladas en los principios de la reforma urbana.

En el caso de la ciudad de Porto Alegre, Río Grande del Sur (Brasil), el suelo creado surge por primera vez en la legislación de Porto Alegre de la integración de una lista de instrumentos de desarrollo urbano que debían ser definidos mediante leyes específicas. Después de haber sido

¹ Este texto contó con la valiosa contribución de las arquitectas Delourdes Bressiani y Maria Emi Coutinho Marques, Secretaría de Planeamiento Municipal de Porto Alegre, Brasil.

² Esta legislación reglamenta el artículo 182 de la Constitución Federal, que trata la política de desarrollo urbano. El municipio es identificado como el ente federal responsable de la promoción de esta política, para determinar la forma de ordenar el pleno desenvolvimiento de las funciones sociales de la ciudad, garantizar el bienestar de sus habitantes y asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad.

instituido legalmente en 1994³, su aplicación sólo fue posible a partir de la aprobación del nuevo Plan Director⁴ de la ciudad, cuando el instrumento fue reglamentado efectivamente y articulado con las normas de uso y ocupación del suelo. Su inserción en la legislación local tuvo como objetivo la promoción de un desarrollo urbano más equilibrado a través de la redistribución de la renta urbana.

Además de resaltar la importancia del instrumento para la política urbana del municipio, en este texto se señalan algunos aspectos relacionados con la forma en que fue reglamentado el suelo creado en Porto Alegre, que merecen un análisis más profundo, con el objetivo de obtener resultados más efectivos. Se hace referencia especialmente: i) a su relación con otros tipos de operación, que implican el uso de coeficientes de aprovechamiento en el municipio, ii) al impacto que ese instrumento produce en el paisaje urbano y iii) a su eficacia como instrumento urbanístico y de redistribución de la renta urbana.

Contexto

El suelo creado en Brasil

Los primeros debates sobre el instrumento en Brasil se remontan a la década de los años setenta y culminan con la publicación del documento “Carta de Embu”, formulado en diciembre de 1976. Allí quedaron registradas las premisas y los fundamentos del instrumento, donde se establece que densidades superiores al coeficiente básico de aprovechamiento establecido en la ley deberían ser compensadas. En otras palabras, los beneficios disfrutados de manera individual deberían retornar a la colectividad.

En 2001 se aprobó la Ley Federal 10.257 –Estatuto de la Ciudad–, que reglamentó el capítulo sobre política urbana de la Constitución Federal de 1988. Esta Ley consolida especialmente la noción de función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, reglamenta y crea nuevos instrumentos urbanísticos con miras a la construcción de un nuevo orden urbano socialmente justo e inclusivo y promueve la gestión democrática de las ciudades (Fernández, 2002).

Con la aprobación del Estatuto de la Ciudad, el instrumento pasó a formar parte del ordenamiento jurídico federal y se articuló con una serie de directrices generales que deben ser respetadas, como la cooperación entre la iniciativa privada y los otros sectores de la sociedad en el proceso de urbanización, atendiendo al interés social; la justa distribución de los costos y bene-

³ Ley Complementaria Municipal 315/94 – “Dispone sobre el Instituto del Suelo Creado en el Municipio de Porto Alegre”.

⁴ Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental de Porto Alegre – LC434/99.

ficios de la urbanización; y la recuperación de las inversiones del Poder Público que tengan como resultado la valorización de inmuebles urbanos.

Considerada como una institución jurídica y política, el otorgamiento oneroso del derecho de construir, o suelo creado, está definida en la Sección IX del Estatuto de la Ciudad y, según los dispositivos presentados, su aplicación está relacionada con tres aspectos esenciales:

- ❖ Definición de un coeficiente de aprovechamiento básico, a partir del cual el derecho de construir será oneroso.
- ❖ Establecimiento de un coeficiente de aprovechamiento máximo, que garantice una relación proporcional entre la infraestructura existente y el aumento de densidad esperado.
- ❖ Existencia de un plan director local que defina las reglas básicas para su aplicación, además de las zonas en las que se aplicará el instrumento.

Con relación a la utilización de los recursos aplicados, el Estatuto de la Ciudad define que tales recursos deberán ser aplicados en procesos de regularización fundiaria, ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social, constitución de reservas de tierras, ordenamiento y dirección de la expansión urbana, implementación de equipamientos urbanos y comunitarios, creación de espacios públicos de esparcimiento y áreas verdes, creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental y en la protección de áreas de interés histórico, cultural y paisajístico.

De manera similar a los demás instrumentos de política urbana previstos en el Estatuto de la Ciudad, el suelo creado encuentra una fuerte base en la literatura internacional sobre recuperación y distribución de incrementos de valor de la tierra urbana que derivan de acciones públicas, ya sea a través de inversiones en infraestructura y servicios, o como resultado de decisiones de carácter regulador sobre el uso del suelo urbano. Por lo tanto, es evidente que la reglamentación local será responsable de determinar la efectividad de este instrumento, en la medida en que define la matriz de coeficiente(s) básico(s), la distribución de las existencias de coeficientes adicionales y la fórmula y el modo de cobranza del beneficio.

El suelo creado en Porto Alegre

Desde las discusiones que determinan la publicación de la “Carta de Embu” y, por lo tanto, antes de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, el suelo creado fue introducido en algunas ciudades brasileñas como Brasilia, Curitiba, Florianópolis, Natal y Porto Alegre⁵.

⁵ Sin embargo, la referida Ley permite el empleo de reglas diferenciadas para la aplicación del instrumento. Tales reglas se relacionan esencialmente con la cantidad de índice disponible, su forma de aplicación, la amplitud de la oferta en términos geográficos, el valor de la otorga y la matriz de coeficientes de aprovechamiento básicos, a la cual es agregado el suelo creado.

Desde el punto de vista jurídico, esto fue posible gracias a la distribución constitucional de competencias en Brasil, que determina que el municipio debe: “legislar sobre los asuntos de interés local, suplir la legislación federal y la estadual en lo que corresponda y promover en lo que sea pertinente el adecuado ordenamiento territorial, mediante el planeamiento y control de uso, de la división de la ocupación del suelo urbano”⁶.

En 1990, con la aprobación de la Ley Orgánica Municipal, el otorgamiento oneroso del derecho de construir –denominado suelo creado– surgió por primera vez en la legislación de Porto Alegre, integrando una lista de instrumentos de desarrollo urbano que debían ser definidos mediante ley específica⁷. Desde el punto de vista conceptual, estaba relacionado con el contexto de preocupaciones con respecto a la dinámica excluyente del desarrollo de la ciudad. Debates sobre este tema determinaron la aprobación de las legislaciones referidas a la función social de la propiedad⁸, la contribución de mejoras⁹ y el banco de tierras¹⁰, aparte del suelo creado.

Con 1.360.590 habitantes en 2000, Porto Alegre es la capital del Estado de Río Grande del Sur, en el extremo sur de Brasil. Su territorio posee 470,25 km² y está inserto en una región urbana formada por 31 municipios que constituyen su Región Metropolitana. Se trata una ciudad que presenta una tasa de crecimiento anual del 1,35%, cuya calidad de vida es frecuentemente reconocida en comparación con otras metrópolis brasileñas. Sin embargo, aproximadamente 25,5% de su población reside en áreas irregulares, con infraestructura precaria y problemas de titularidad de la tierra. En los últimos años, Porto Alegre se ha destacado por la aplicación de procesos de gestión participativos, por las acciones de combate a la pobreza y de promoción de la inclusión social. Actualmente, el 84% de sus domicilios cuentan con disposición de aguas servidas, el 99,5% con servicios de abastecimiento de agua tratada y el 98% con energía eléctrica. La recolección selectiva de basura atiende al 100% de los barrios.

El suelo creado en Porto Alegre, según la Ley Orgánica Municipal, es entendido como el excedente del coeficiente de aprovechamiento de los terrenos urbanos en relación con un nivel preestablecido en la ley¹¹. Posteriormente, en 1994, en una ley específica –Ley Complementaria 315/1994–, el suelo creado fue definido como “el permiso oneroso del Poder Público al emprendedor inmobiliario, para fines de construcción en área urbana de ocupación intensiva, superior al índice 1,0”¹².

⁶ Constitución Federal, art. 30, incisos I, II y VIII.

⁷ Ley Orgánica Municipal de Porto Alegre, artículo 202, inciso VII.

⁸ Ley Complementaria 312/1994.

⁹ Ley Complementaria 210/1989.

¹⁰ Ley Complementaria 269/1992.

¹¹ Ley Orgánica Municipal de Porto Alegre, artículo 213.

¹² Ley Complementaria 315/1994, artículo 2°.

La definición de un coeficiente de aprovechamiento básico 1,0, previsto en el artículo 2° de la Ley Complementaria 315/1994, indica la clara distinción entre el derecho inherente a la propiedad urbana, en la medida en que establece una posibilidad de uso urbano mínimo, y el derecho de construir. Por lo tanto, también en este artículo, la ley flexibiliza este coeficiente de aprovechamiento básico, pasando a garantizar la manutención de la capacidad constructiva de los terrenos establecida en el Plan Director vigente en la época, sin el costo del suelo creado. Es decir que serían considerados como suelo creado sólo los posibles incrementos de capacidad constructiva que fuesen propuestos más allá de los coeficientes de aprovechamiento previstos en el plan director de la época. Esta característica de la legislación portoalegrense, derivada de un acuerdo político en el consejo deliberante entre el sector de la construcción civil y los militantes de la plataforma de reforma urbana, terminó por lesionar los principios básicos de la concepción del instrumento. Ese acuerdo político se legitimó de tal forma que permaneció inalterado en la reformulación del Plan Director de Porto Alegre, aprobado en 1999¹³.

La articulación entre el modelo de desarrollo del nuevo Plan Director con una matriz de coeficientes de aprovechamiento preexistente, originada en un modelo totalmente distinto, con la reglamentación del instrumento suelo creado, delineó las directrices generales para la nueva ley urbana. Ésta propuso, de manera simplificada, la garantía de una densificación adecuada a la oferta de infraestructura y un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño urbano que permitiese una permanente adecuación de la normativa urbanística al desarrollo de la ciudad.

Descripción del instrumento

Los siguientes criterios fueron establecidos para la regulación e implementación del suelo creado en Porto Alegre:

- ❖ **Stock disponible:** correspondiente a 20 o 30 viviendas por hectárea¹⁴, conforme al sector de la ciudad.
- ❖ **Control de densificación:** máximo de 260 viviendas por hectárea¹⁵, considerando todos los coeficientes de aprovechamiento plausibles de utilización: los privados, el suelo creado y aquellos que provienen de transferencias de potencial constructivo, que es otro instrumento existente en la legislación urbana de Porto Alegre, el cual permite al propietario del inmueble ejercer en otro local o legitimar, mediante escritura pública, el derecho de construir, previsto

¹³ El Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental (LC434/99) establece coeficientes de aprovechamiento que van de 1,0 hasta 2,4 en el área urbana de ocupación intensiva.

¹⁴ En Brasil se dice “economías por hectárea”, que significa unidad residencial (una casa o un apartamento) u oficina o comercio por hectárea.

¹⁵ Ídem.

en el Plan Director referido a las áreas castigadas, especialmente por trazado vial proyectado como forma de expropiación¹⁶.

- ❖ **Precio de venta:** aunque el Plan Director no sea explícito en este sentido, la Ley Complementaria 315/1994 establece que el precio debe ser diferenciado de acuerdo con el sector de la ciudad y que deberían ser considerados valores de mercado en la determinación del precio de venta del suelo creado. Frente a la elevada cantidad en *stock*, disponible en forma amplia en áreas de variada demanda inmobiliaria y grado de desarrollo, existió la preocupación, por parte del Poder Público, de minimizar distorsiones que podrían ser generadas por la introducción del instrumento. Así, fueron establecidos los precios de venta del suelo creado en Porto Alegre, de forma compatible con el valor de mercado de la tierra, independientemente de la región de la ciudad. Hubo una fuerte reacción de la industria de la construcción civil, que tenía la expectativa de que el precio de venta del suelo creado representase un porcentaje reducido del precio de la tierra, constituyéndose como un incentivo a su actividad.
- ❖ **Aplicación de los recursos:** de acuerdo con la previsión legal, los recursos recaudados con el suelo creado deben ser transferidos al Fondo Municipal de Desarrollo (FMD) y destinados prioritariamente a la política habitacional. Según la legislación, cabría al Consejo Municipal de Acceso a la Tierra y Habitación (COMATHAB) definir el destino concreto de estos recursos, articulado con el proceso de elaboración de la matriz presupuestaria municipal. También tiene competencia concurrente el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano Ambiental, cabiendo al gestor público establecer el procedimiento que integre los diversos actores.

Suelo creado: un cambio en la legislación urbana de Porto Alegre

De acuerdo con la LC 315/1994, el suelo creado es un instrumento que tiene como objetivo “*el retorno de las inversiones públicas*” realizadas y su redistribución “*en los sectores más pobres de la ciudad*”¹⁷. Según el Plan Director, también está articulado con una directriz de redistribución de renta urbana, “*recuperando para la colectividad la valoración que deriva de la acción del Poder Público*”¹⁸. Se presenta, por lo tanto, como una herramienta de recaudación y redistribución.

Por otra parte, teniendo en cuenta la sostenibilidad de su aplicación y las especificidades de la propia legislación urbana local, el instrumento fue articulado en un sistema de normas urbanísticas que estableció algunas distinciones en lo que respecta a su utilización. De esta forma, se creó el *suelo creado no densificable*¹⁹, que solo puede ser utilizado en las áreas de edificaciones que,

¹⁶ El artículo 51 de la LC434/99 prevé también la aplicación de la transferencia de potencial constructivo para fines de expropiación de áreas para la instalación de equipos públicos y la preservación de predios como patrimonio histórico.

¹⁷ Ley Complementaria 315/1994, artículo 1°.

¹⁸ LC434/99, artículo 22, inciso III.

¹⁹ En portugués: *suelo creado no adensable*.

según los dispositivos legales, se destinan a las actividades complementarias a la principal, a los servicios generales y de apoyo a la edificación, como por ejemplo, las áreas utilizadas para estacionar vehículos, los estanques o tanques de reserva de agua, los equipos de energía eléctrica, la casa de máquinas de los ascensores, las porterías, las circulaciones comunes, las áreas de ocio y deporte, etc. Se estableció también el *suelo creado de ajuste*, que sirve para *ajustar* proyectos arquitectónicos y es utilizado cuando el propietario desea comprar apenas 10% más de coeficientes de aprovechamiento (con relación a lo ya disponible en el terreno), con un límite máximo de 100m². Finalmente, se instituyó el suelo creado propiamente dicho, que sirve para todos los fines.

Desde el punto de vista de la posibilidad de utilización, el Plan Director establece también una zonificación para el uso del instrumento, definiendo regiones donde no se puede emplear suelo creado (de ningún tipo), donde se puede utilizar apenas el *suelo creado de ajuste*, o el suelo creado adicionalmente al coeficiente de aprovechamiento privado hasta el índice de edificabilidad de 2,0, o el suelo creado adicionalmente al coeficiente de aprovechamiento privado hasta el índice de edificabilidad de 3,0.

En lo que respecta a la forma de comercialización, atendiendo a una orientación de la Procuraduría General del Municipio (PGM), la venta de índices “densificables” es realizada por subasta, por tratarse de la comercialización de *un bien público con stock limitado*, pues su venta tiene como base los límites correspondientes a 20 o 30 viviendas por hectárea. Tales subastas, por deliberación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano –órgano que cuenta con la participación de la sociedad–, deben ser realizadas cada tres meses. Con respecto a los suelos creados de *ajuste y no densificables*, por no haber limitación de existencias, la venta es realizada directamente en la municipalidad, sin la necesidad de subastas.

Cuánto se vende, cuánto se recupera

El suelo creado se presenta como un instrumento que prevé la recuperación de plusvalías urbanas a través de la venta del derecho de construir más allá de determinados niveles, que son asegurados gratuitamente por el Plan Director, sin costos. En otras palabras, la recuperación de las plusvalías es verificada por medio de la venta de mayor capacidad de densificación a propietarios o emprendedores privados. Sin embargo, la manutención de los coeficientes de aprovechamiento privados diferenciados (en algunos lugares llega a 2,4) estableció un límite significativo al instrumento, haciendo que sólo parte de la plusvalía, resultado de inversiones públicas o de decisiones reguladoras, sea recuperada por la colectividad.

Con relación a sus ingresos, se puede afirmar que la importancia es limitada en comparación con otras fuentes, incluso con los costos con infraestructura urbana y habitación. El valor total recaudado en el período de cuatro años de venta de suelo creado correspondió a aproximadamente US\$6,8 millones, a precios de diciembre de 2004, con un promedio de US\$1,7 millones por año.

En 2002 se registró la mayor comercialización de suelo creado, llegando a niveles de US\$2,64 millones de recaudación. Aunque las ventas de suelo creado contribuyan con las inversiones públicas en la ciudad, su participación es aún inexpresiva en términos comparativos, incluso tomando en cuenta tributos que vienen siendo precariamente explotados como fuentes de recaudación, como por ejemplo el impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU). En 2002, el ingreso recaudado de IPTU fue de aproximadamente US\$60 millones, también a precios de diciembre de 2004, representando cerca del 8% de los ingresos municipales, mientras que la contribución del suelo creado fue de aproximadamente 0,4%. Sin embargo, mientras el IPTU es aplicado con base en valores desactualizados por razones de carácter político que escapan a los objetivos de este estudio, dando por resultado una subtributación de áreas que se valorizaron en el período, el suelo creado tiene potencial para intervenir justamente en estas áreas, con valores actualizados semestralmente.

Factores que contribuyen al éxito o fracaso de la experiencia

La transparencia asociada a la aplicación del instrumento y la amplia participación de representantes de la sociedad en las decisiones pueden ser consideradas como un aspecto extremadamente innovador y que agrega una gran legitimidad al suelo creado en Porto Alegre. De acuerdo con su reglamentación, cabe al municipio proponer la metodología para la definición de las existencias y precios de venta, de distribución de los *stocks* y el plan de aplicación de los recursos obtenidos, pero es aprobada por los consejos municipales.

Sin duda, la implantación del suelo creado representó un avance significativo en el contexto de la política urbana municipal, gracias a su potencialidad de contribuir para la redistribución de la renta urbana. Este instrumento viabiliza que por lo menos parte de la valorización inmobiliaria proveniente de inversiones del Poder Público sea recobrada para la colectividad. No obstante, el limitado impacto observado por la aplicación del instrumento, sea en la inducción de desarrollo urbano o como fuente de ingreso, puede estar relacionado con la forma peculiar de reglamentación adoptada en Porto Alegre. De esta forma, sin reducir su mérito, urge un análisis más profundo de sus resultados, con el objetivo de promover las adecuaciones necesarias para el mejor aprovechamiento del instrumento.

Implantación del suelo creado y sus repercusiones.

Evaluaciones y perspectivas

- a. La elevada cantidad de suelo creado ofrecido por parte del Poder Público es una primera característica destacada. La cantidad de suelo creado en disponibilidad cuando el instrumento fue introducido correspondió a 17 millones de metros cuadrados, que equivalen a 32% del área total construida en la ciudad. Esa magnitud de la oferta tuvo como base el *stock*, definido por ley, de 20 ó 30 viviendas por hectárea, de acuerdo con la región de la

- ciudad. La baja competitividad reflejada por el índice puede ser resultante del hecho de que el *stock* era muy superior a la demanda del mercado inmobiliario.
- b. La cantidad de suelo creado comercializado en el período comprendido entre marzo de 2001 y marzo de 2004 no fue representativa frente al desarrollo de la ciudad de Porto Alegre o al *stock* de índice disponible.
- ❖ Fueron comercializados, en promedio, 20,7 mil metros cuadrados de potencial constructivo al año, totalizando 62 mil metros cuadrados en el transcurrir de los tres años en análisis. Proyecciones realizadas al principio de su implementación indicaban que las ventas podrían alcanzar niveles de 115 mil metros cuadrados al año (Souza y Marasquin, 2001).
 - ❖ La cantidad vendida de suelo creado al año representa 0,12% de las existencias de 17 millones de metros cuadrados de coeficiente de aprovechamiento disponibles.
 - ❖ En comparación con las otras transacciones, incluyendo índice de aprovechamiento, mientras se vendieron 62 mil metros cuadrados de suelo creado en el período de los tres años analizados, se negociaron aproximadamente 600 mil metros cuadrados de índice, por medio de transferencia de potencial constructivo, de los cuales se utilizaron alrededor de 270 mil metros cuadrados. Es decir que las ventas de suelo creado representaron 10% con relación a los índices comercializados y 23% con relación a los índices aplicados provenientes de transferencia de potencial constructivo.
 - ❖ Considerando que en promedio 839 mil metros cuadrados al año²⁰ son objeto de inspección²¹, las ventas de suelo creado representan menos del 2,5% del total del área construida que recibe carta de habitación.
- c. El limitado ingreso proveniente del instrumento indica que hay un amplio espacio para intensificar su uso para la recuperación de plusvalías fundiarias y para la redistribución de la renta urbana. No fue explotado el papel potencial como inductor de desarrollo urbano²² del instrumento debido a la forma como fue reglamentado, especialmente en lo que respecta a la matriz de distribución de coeficiente de aprovechamiento y a la cantidad de *stock* que fue puesto a disposición de los posibles compradores. Su amplia distribución en buena parte del territorio de uso intensivo de la ciudad permite que, en lugar de inducir la densificación en las áreas más apropiadas, el suelo creado –junto con la transferencia de potencial constructivo– acelere la saturación de los barrios de mayor interés del mercado, con intenso desarrollo inmobiliario, alto valor de la tierra y con ocupación de familias pertenecientes a las clases más favorecidas. De esta forma, su papel como inductor del desarrollo urbano se ve menoscabado.
- d. Normas urbanas generosas, con respecto a los coeficientes de aprovechamiento privados concedidos y a la altura máxima permitida, unida a la mínima exigencia de separaciones o

²⁰ Período: 1995-2000.

²¹ La ‘inspección’ consiste en que el inmueble es objeto de la visita de un fiscal de la Prefectura Municipal, quien verifica que la construcción esté de acuerdo con el proyecto aprobado, condición necesaria para que la edificación reciba la licencia final, que en Brasil se llama “carta de habitación”.

²² Documentos técnicos elaborados durante la época de reglamentación del instrumento ya indicaban que su aplicación no promovería una inducción al desarrollo urbano (Porto Alegre, 1995).

aislamientos laterales, están llevando a la producción de un paisaje urbano discontinuo, con concentración de densificación y altura en situaciones determinadas en la ciudad. Los resultados producidos por este modelo son preocupantes, especialmente con relación al impacto de las nuevas edificaciones (beneficiadas por estos instrumentos) sobre los inmuebles del entorno. Además, la posible pérdida de carácter de algunas regiones de la ciudad ha generado inquietud en la comunidad local.

- e. El hecho de que los potenciales constructivos adicionales, ya sean provenientes de suelo creado o de transferencia de potencial constructivo, tiendan a ser aplicables, en general, en terrenos de grandes dimensiones²³, contribuye a que se produzca esta discontinuidad, así como a incentivar el proceso de reagrupamiento o englobe de lotes, privilegiando el uso del instrumento por empresas constructoras de mayor envergadura.
- f. Debido a la precariedad de la información disponible, la definición de los parámetros de densidad máximos, estipulados en la reglamentación del suelo creado, no estuvieron basados en un análisis de la infraestructura disponible en la época. Actualmente, puede afirmarse que no existen aún evaluaciones técnicas precisas sobre el impacto de la utilización del instrumento desde este punto de vista ²⁴. Hasta el momento, la inexistencia de un sistema de evaluación eficiente de los resultados de la aplicación del instrumento, previsto por el Plan Director, compromete su sostenibilidad económica y ambiental.
- g. Las compras efectuadas a través de las subastas son realizadas, en general, a los precios mínimos definidos por el Poder Público, debido a la elevada cantidad de oferta de índice por cuadra, siendo en general mayor que la capacidad de absorción por el mercado inmobiliario.
- i. Hay una competición injusta entre el potencial constructivo proveniente del suelo creado y el de la transferencia de potencial constructivo, pues este último es en general más atractivo, por tener mayor movilidad geográfica²⁵, menor burocracia y mayor agilidad en la negociación. Como resultado, las ventas de suelo creado han estado muy por debajo de las previsiones iniciales. En contraste, las negociaciones a través de la transferencia de potencial constructivo han sido significativas y vienen respondiendo a la demanda del mercado inmobiliario.
 - ❖ La transferencia de potencial constructivo se tradujo en una economía de recursos públicos de R\$25 millones (aproximadamente US\$11,4 millones de dólares) en las expropiaciones necesarias

²³ Para alcanzar alturas máximas –importantes para la utilización efectiva del suelo creado y de la transferencia de potencial constructivo–, el terreno necesita, por lo menos, 30 metros de frente.

²⁴ Según Mascaró (1998), consultor técnico del PDDUA, el tipo de infraestructura de que dispone Porto Alegre no comportaría muy bien densidades de más de 150 eco/ha. Estudios recientes realizados por la Secretaría de Planificación Municipal (Delourdes Bressiani y Maria Erni Marques, informe en elaboración) apuntan que 22% de las 327 cuadras analizadas (barrios Moinhos de Vento, Rio Branco, Petrópolis, Menino Deus, donde ocurrieron el 44,51% de las ventas de suelo creado) presentan una densidad mayor que este parámetro. Sin embargo, los mismos estudios indican que para cada región de la ciudad deben ser definidos parámetros de densidad específicos, teniendo en consideración las peculiaridades locales.

²⁵ La transferencia de potencial constructivo puede ser aplicado en cualquier terreno de la misma macrozona de origen, excepto el proveniente de edificios preservados que pueden ser utilizados en cualquier parte de la ciudad y, en ambos los casos, siempre aplicando la equivalencia monetaria. En el caso del suelo creado, el potencial constructivo adquirido debe ser aplicado en la cuadra para la cual fue comprado.

para la ejecución de una importante vía estructural de la ciudad. Alrededor del 50% de las expropiaciones realizadas para la referida obra vial fueron realizadas a través de este instrumento.

- j. Cabe señalar que la elección de ofrecer el suelo creado por valores de mercado de la tierra urbana fue definitiva para impedir eventuales movimientos especulativos de valorización del precio de la tierra urbana. La tendencia observada fue de leve declinación del precio de la tierra en el período posterior a la institución del instrumento. Sin embargo, no hay parámetros para afirmar que esta reducción haya sido causada por la institución suelo creado frente a la baja representatividad de las negociaciones en el mercado inmobiliario.

Conclusiones

El suelo creado es un instrumento cuyo uso se consolida en diversos municipios brasileños. Con la aprobación del Estatuto de la Ciudad y su incorporación en el rol de instrumentos de desarrollo urbano de esta ley, la tendencia es hacia la intensificación del uso del instrumento. El desafío de los municipios es reglamentarlo y aplicarlo de forma racional, responsable y consistente para que sus resultados sean positivos.

Los principales actores que se involucraron en los debates sobre el suelo creado en Porto Alegre en el momento de su concepción fueron, por un lado, aquellos que estaban comprometidos con la pauta de la reforma urbana (líderes comunitarios, académicos, parlamentarios y sus asesores) y, por otro, los representantes del sector de la construcción civil, representados especialmente por el Sindicato de la Construcción Civil de Río Grande del Sur (Sinduscon/RS). Pero, recientemente, con ocasión de un proceso de evaluación de los resultados de los primeros años de aplicación del Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental, algunos líderes comunitarios han actuado en sentido contrario a la venta del suelo creado, con base en preocupaciones relacionadas con la calidad de vida y el mantenimiento de ámbitos urbanos y de preservación histórico-cultural de determinados barrios que están siendo priorizados por el mercado inmobiliario para la renovación urbana.

Análisis preliminares alertan sobre la necesidad de reformas sustanciales en la reglamentación del suelo creado en Porto Alegre. Para esto, es necesario avanzar en la evaluación de la forma en que la reglamentación vigente está colaborando para que el instrumento sea más o menos eficiente. Si, por un lado, los resultados financieros no están siendo significativos desde el punto de vista de su capacidad de redistribución, por otro, su posibilidad de aplicación en prácticamente todo el territorio urbano de ocupación intensiva²⁶ entrega al mercado la decisión sobre qué áreas serán prioritarias para el desarrollo urbano.

²⁶ El Plan Director de Porto Alegre distingue dos grandes áreas en el territorio: (i) área de ocupación intensiva, que se caracteriza como prioritaria para fines de urbanización; (ii) área de ocupación enrarecida, que se caracteriza por la baja densificación, con predominio de protección de fauna, flora y demás elementos naturales (LC434/99, artículo 27).

Por otro lado, es importante estar atentos en relación con la armonía entre los instrumentos existentes. A través del uso de la transferencia de potencial constructivo, se generó un ahorro sustancial de recursos públicos en expropiaciones. Pero su superposición con el suelo creado compromete demasiado los resultados esperados de esos instrumentos. De manera semejante, el mantenimiento de altos y diferenciados coeficientes de aprovechamiento privado minimiza los efectos deseables del suelo creado. Por lo tanto es evidente la necesidad de revisar la relación entre estos instrumentos, respetando la finalidad de cada uno, identificando su carácter principal y estructurando su aplicación en consonancia con los objetivos de la política urbana.

Además de esta reorganización de los instrumentos, es importante la implantación de un sistema de evaluación y monitoreo de sus resultados en tiempo real. En Porto Alegre, su formulación no está completa. Cabe resaltar que el Poder Público local asumió el riesgo de la amplia utilización del suelo creado, de forma simultánea con el intenso uso de la transferencia de potencial constructivo, sin la existencia de tal sistema. Sin duda, la velocidad con que la ciudad se desarrolla permite que la estructura urbana se ajuste a las transformaciones ocurridas. Mientras tanto, en este contexto, es necesario evaluar si los resultados producidos son satisfactorios con relación a las metas a ser alcanzadas.

La aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001 y la definición de directrices generales de la política urbana imponen la revisión de los dispositivos legales locales por parte de los municipios. Con la aplicación de la ley federal, entre otras directrices que pasan a ser la referencia para el establecimiento de las políticas locales, se destacan: la garantía del derecho a ciudades sostenibles para evitar y corregir las distorsiones del crecimiento urbano, a la justa distribución de los costos y beneficios de la urbanización y a la recuperación de las inversiones públicas que dieron por resultado la valorización de inmuebles urbanos²⁷.

En este sentido, es incuestionable la importancia del suelo creado para el desarrollo de la política urbana en el municipio de Porto Alegre. Se trata de un paso relevante para la consolidación de acciones que rompen el paradigma de que las valorizaciones inmobiliarias producto de la inversión pública son disfrutadas por propietarios privados, sin interferencia del Poder Público local. Además de su papel simbólico en este sentido, el suelo creado representa, efectivamente, un paso importante para la construcción de prácticas que sean socialmente más justas y económica y políticamente más sostenibles. Los limitados resultados observados alertan sobre la oportunidad de potenciar el uso del instrumento, a través de modificaciones en su aplicación. Así, deben examinarse los efectos producidos por la reducción y mayor homogeneización de los índices privados, así como la reducción de las existencias del suelo creado, limitando su oferta a áreas en las cuales el desarrollo urbano necesita ser inducido.

²⁷ Ley 10.257/2001, artículo 2.

Referencias bibliográficas

INFORMES

- BARCELLOS, Cláudia de Aguiar y UZON, Néia Correa. “Novos instrumentos da Política Urbana. A experiência precursora do Município de Porto Alegre nas operações relativas ao direito de construir”. En: Porto Alegre, Prefeitura Municipal. *Avaliando o Estatuto da Cidade*. II Congresso de Direito Urbanístico. Editora Evangraf, Porto Alegre, 2002, pp. 413-438.
- DORNELLES, Henrique Lopes. *Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir*. Disponible en: (www.jus.com.br/doutrina/texto).
- FERNANDES, Edésio. “Estatuto da Cidade: o grande desafio para os juristas brasileiros”. En: Porto Alegre, Procuradoria Geral do Município, Direito Municipal, Escola Superior. *Avaliando o Estatuto da Cidade*. II Congresso de Direito Urbanístico. Editora Evangraf, Porto Alegre, 2002, pp. 9-12.
- GUIMARAENS, Maria Etelvina B. “Instrumentos da Política Urbana – O Plano Diretor de Porto Alegre e o Estatuto da Cidade”. En: Porto Alegre, Procuradoria Geral do Município, Direito Municipal, Escola Superior. *Avaliando o Estatuto da Cidade*. II Congresso de Direito Urbanístico. Editora Evangraf, Porto Alegre, 2002, pp. 259-275.
- MARASQUIN, Marilu. “Densidade e ocupação do solo”. En: Porto Alegre, Prefeitura Municipal. *A necessária releitura da cidade*. Porto Alegre, 1998, pp. 44-48.
- MASCARÓ, Juan. “Adensamento e infra-estrutura urbana”. En: Porto Alegre, Prefeitura Municipal. *A necessária releitura da cidade*. Porto Alegre, 1998, pp. 49-50.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal. *Relatório das Atividades de 1995 – GT3.1. Avaliação da Capacidade de Adensamento da Cidade*, 1995.

SOUZA, Maria Regina Rau de y MARASQUIN, Marilú. “Solo Criado: a experiência em Porto Alegre”. En: Fundação Prefeito Faria Lima (org.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo, 2001, v. 1, pp. 334-344.

Sobre Solo Criado em Porto Alegre véase: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/efault.php?p_secao=55

LEGISLACIONES

- Ley Federal 10.257/2001 – “Estatuto de la Ciudad”. Disponible en: <http://www.estatutodacidade.org.br/estatuto/leis.shtml>
- Ley Orgánica Municipal de Porto Alegre. Disponible en: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/frames/setores/legislac.htm>
- Ley Complementaria Municipal 159/1987 – “Instituye el Fondo Municipal para el Desarrollo Urbano de Porto Alegre”.
- Ley Complementaria Municipal 315/94 – “Dispone sobre el instituto del suelo creado en el municipio de Porto Alegre”.
- Ley Complementaria Municipal 434/99 – “Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental de Porto Alegre”. Disponible en: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=24

Uso de la transferencia del potencial constructivo para la adquisición de inmuebles: la experiencia de Porto Alegre¹

Resumen

La ciudad de Porto Alegre es la capital del Estado de Río Grande del Sur, situado en el extremo sur del Brasil. La ciudad de 476 km² cuenta actualmente con una población cercana a 1,36 millones de habitantes. Porto Alegre tiene la particularidad, entre las capitales brasileras, de tener una fuerte influencia cultural de las ciudades de la América española. Es un lugar que se divide entre los hábitos culturales de otras ciudades brasileras y las costumbres de capitales como Montevideo y Buenos Aires, urbes de las cuales Río Grande del Sur históricamente recibió mucho influjo. Por esa dualidad y por estar en la ruta natural del eje entre Río de Janeiro/São Paulo y Montevideo/Buenos Aires, ha cumplido la misión de ser el punto de apoyo para el incipiente Mercado Común del Sur (Mercosur), afirmándose como alternativa de sede para las negociaciones de las importaciones/exportaciones entre el Brasil y los países de La Plata. La ciudad es conocida internacionalmente por sus experiencias de democracia participativa, de las cuales la más conocida es el *presupuesto participativo*, y por convertirse en la sede del Foro Social Mundial. Esta experiencia de adquisición de inmuebles para la ejecución de la 3ª Avenida Perimetral de Porto Alegre, utilizando en gran escala el instrumen-

¹ Colaboraron con ese trabajo la Arq. Maria Christina Lüdke y la Adv. Cláudia de Aguiar Barcellos.

to de *transferencia de potencial constructivo*, comprobó en la práctica la excelencia del instrumento. La operación consiste en pagar la expropiación² de un lote, o parte de él, solamente con el “permiso de llevar su potencial constructivo para otro lugar”, basado en la premisa de que el valor del bien está dado principalmente por su capacidad de recibir la construcción, además de su localización en la ciudad.

La operación, inicialmente sugerida por el cuerpo técnico de la Alcaldía, se ajustó perfectamente a los planes del gobierno municipal, puesto que coincidía con la política anteriormente adoptada por la Administración de la ciudad. Desde 1989, la Administración venía adoptando una política para el control del uso de la tierra, la recuperación de las plusvalías urbanas, la inversión de las prioridades históricas para atención de los servicios municipales y el uso de los instrumentos de regulación en poder del gobierno municipal para promover la reducción de la concentración de las ventajas financieras y de la valorización de los inmuebles, históricamente en manos de los más pudientes.

A partir de la promulgación y entrada en vigor de la Constitución Brasileña de 1988, el gobierno municipal de Porto Alegre quiso desarrollar una legislación propia que incluyera algunos aspectos del planeamiento urbano, así como de tributación. Utilizó instrumentos innovadores, capaces de constituir una “verdadera política de responsabilidad social” y, en lo posible a escala municipal, de crear una política de “redistribución de las plusvalías”. Valiéndose de las directrices de justicia social impresas en la Carta Magna, aunque había dudas en cuanto a su legalidad en función de la no edición de la legislación federal complementaria, fueron aprobadas las leyes municipales que instituían alícuotas del Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU) progresivas para todos los inmuebles de la ciudad y alícuotas progresivas en el tiempo, incidiendo sobre los vacíos urbanos. También fueron aprobadas las leyes del Suelo Creado y de Concesión de Derecho Real de Uso –en beneficio de los habitantes irregulares que ocuparon áreas públicas municipales durante décadas–, e instituidas las áreas especiales de interés social y de interés cultural, y se iniciaron estudios para reducir los patrones de loteamiento destinados a las poblaciones de bajos recursos, estableciendo la figura de urbanizador social, etc. Por otra parte, el gobierno municipal, como regla, comenzó a negociar con los dueños de las grandes empresas inmobiliarias y comerciales que pretendían instalarse en la ciudad, buscando compensaciones por los impactos generados por estas empresas. Por lo tanto, se trataba de una política de redistribución de plusvalías con el claro objetivo de desconcentrarlas de las manos de los grandes inversionistas y propietarios de tierras.

² En realidad, la palabra técnica correcta es adquisición, puesto que expropiación es un instrumento jurídico descrito por la legislación federal en forma muy específica y limitada. El uso incorrecto de la palabra, desde el punto de vista jurídico, sólo intenta facilitar la comprensión de la operación, al subrayar el carácter del interés público de este tipo de adquisición.

La base jurídica de la operación fue dada por la ley municipal pionera en el Brasil, aunque la estructura legal que sustenta la organización del país como una República Federal autoriza a los municipios a legislar en esta materia; finalmente, la Constitución de la República, en su artículo 18, establece la autonomía político-administrativa de los entes de la Federación³.

Con la operación objeto de este artículo, el municipio disminuyó considerablemente el desembolso financiero. El total de las adquisiciones, sin desembolso en moneda corriente, alcanzó la cifra de R\$ 25.893.288.99⁴, equivalente a cerca de US\$10,8 millones. Este trabajo hizo posible la contrapartida en unión con el organismo financiero de la obra –Banco Interamericano de Desarrollo–, lo que permitió, por medio de negociaciones posteriores, la ampliación del objeto contratado inicialmente, incluyendo la ejecución de otras obras importantes para el desarrollo de la ciudad. A su vez, los propietarios afectados recibieron recursos que, en este caso específico, alcanzaron valores superiores a los de sus terrenos en el mercado inmobiliario.

La ejecución de la 3ª Avenida Perimetral implicó tratar de persuadir a aproximadamente 6.000 propietarios de que se adhirieran a la oferta de transferencia de potencial constructivo. Para reducir el impacto de la intervención, fue creada una estructura administrativa propia, capaz de reducir los tiempos de realización de los contratos de compra-venta y de proporcionar atención diferenciada al público-objetivo, basada en técnicas de negociación. Fue una experiencia única, en donde no hubo perjudicados. A partir de ésta, se inició un mercado de compra-venta del potencial constructivo que puede venir a fomentar el desarrollo de otros instrumentos de recuperación de la plusvalía, como el *suelo creado*. El suelo creado es uno de los instrumentos establecidos por el Estatuto de la Ciudad, mediante el cual el Poder Público “crea” una cantidad adicional de índices de edificabilidad, con el fin de “venderlos” a los urbanizadores o constructores que requieren una mayor área de edificación. La formulación terminó atrayendo los intereses del propio BID (el Banco, inicialmente, dudaba de la aplicabilidad del proyecto), que pasó a invitar a otras ciudades brasileras y latinoamericanas para que conocieran la experiencia de Porto Alegre.

³ El sistema legal brasilero divide las funciones de legislar entre todas las unidades de la Federación, de acuerdo con sus intereses específicos. Existen materias de competencia exclusiva de la Unión, otras de competencia de los Estados y otras, de competencia de los Municipios, debido a su peculiar interés. La Constitución de la República reserva a la Unión Federal (Gobierno Central) el poder de legislar exclusivamente, por ejemplo, sobre las expropiaciones. Sin embargo, la misma Constitución de la República, en su artículo 30 determina las competencias de los municipios. Entre ellas vale destacar, *in verbis*: “...Art. 30. Compete a los Municipios: I – legislar sobre asuntos de interés local;... VIII – promover ...el adecuado ordenamiento territorial, mediante el planeamiento y control del uso, el parcelamiento y la ocupación del suelo urbano...”

⁴ Monto de los valores históricos sin actualización monetaria.

MAPA

Áreas de juego

1

Fuente: Cartografía del municipio.



Contexto

La ciudad de Porto Alegre ha sido precursora en el Brasil, no solamente de la expedición, sino también de la aplicación práctica a gran escala de la legislación de responsabilidad social, que solo recientemente fue refrendada por el legislador federal con la promulgación del llamado Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257/2001)⁵. Finalmente, después de más de una década de discusiones, los municipios brasileños tienen la posibilidad de actuar más tranquilamente, en el sentido de reducir las desigualdades sociales. La ciudad de Porto Alegre se anticipó a la existencia de una legislación federal reguladora de la Constitución Brasileña de 1988 y, ante la ausencia de esta legislación y basándose en su capacidad de legislar en temas de interés local, hizo uso de diversas herramientas

⁵ Ley Federal expedida en 2001, para complementar la Constitución de 1988, en donde están explicitadas las reglas generales de los principales instrumentos urbanísticos del modelo social, introducidas por la Carta Magna, tales como la transferencia del potencial constructivo, el suelo creado, el impuesto progresivo en el tiempo, etc. Antes de su expedición, algunos municipios legislaron sobre varios de sus dispositivos, respaldados en los artículos 18 y 30 de la Constitución Federal, por medio de los cuales los entes de la Federación son autónomos para legislar sobre asuntos de su interés particular, en ausencia de la Ley Complementaria Federal, exceptuando temas de competencia exclusiva de la Unión. La existencia de esa legislación municipal sirvió de base para el texto final del Estatuto. La legislación de Porto Alegre no fue modificada para la adaptación a la Ley Federal.

que a partir de 2001 tienen vigor a nivel nacional. La posibilidad de transferir potencial constructivo (derecho de construir), separándolo de forma inequívoca del derecho a la propiedad, fue una (pero no la única) de las herramientas más utilizadas para el planeamiento municipal.

En los años setenta, a través de la edición del Decreto Municipal 5162/75, se les dio la posibilidad a los propietarios que tuvieran pequeñas partes de su inmueble dentro de los límites del trazado vial o en donde se tenía previsto implantar áreas verdes, de utilizar el potencial constructivo de esa parte no edificable como remanente del propio inmueble, mediante la respectiva transferencia de la parte de terreno afectada al dominio de la ciudad. Así nació en Porto Alegre la primera forma de adquisición de áreas necesarias para la realización de obras públicas, a través de indemnizaciones bajo la forma de derechos de construcción. Posteriormente, la Ley Complementaria 43/79, que instituyó el Primer Plan Director de Desarrollo Urbano, aumentó el alcance de uso del instrumento, que fue también tomado por el actual Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de Porto Alegre, Ley 434/99. Desde 1975, de acuerdo con los registros de esas operaciones, el instrumento pasó por una especie de período de maduración hasta que, en los años ochenta, finalmente fue dominado por unos pocos profesionales del área, que buscaron el municipio para hacer la permuta, siempre y cuando fueran inmuebles parcialmente limitados por áreas en donde se tenían previstas obras públicas, sin fecha prevista para la efectiva implantación. La transferencia del potencial constructivo, entonces llamada *permuta por índices constructivos*, dio como resultado la adquisición de aproximadamente 650 inmuebles en diversos puntos de la ciudad, lo que representó aproximadamente 175.500.00 m² adquiridos desde 1975 hasta 1997.

A mediados de los años noventa surgió la posibilidad de obtener financiación para la implementación de una importante obra vial prevista desde el Primer Plan Director de Desarrollo Urbano de Porto Alegre: la 3^a Avenida Perimetral⁶. Después de una larga negociación de tres

⁶ La estructura vial de Porto Alegre tiene la forma aproximada de un abanico. Esto se debe a la localización de su centro histórico en una península sobre el Lago Guaíba (la ciudad tiene 72 km de litoral lacustre). A partir del centro histórico, la ciudad fue creciendo mediante vías radiales que sistemáticamente conectaban los barrios más distantes con el centro. Se proyectaron vías de articulación entre los barrios en forma de avenidas perimetrales que integrarían las avenidas radiales, ya existentes. Las perimetrales proyectadas son cuatro. Tres de ellas ya están ejecutadas. La 3^a Perimetral objeto de este trabajo, inició sus obras en octubre de 1998. Cuando fue proyectada por los planificadores municipales, en los años 70, constituía el límite de la zona urbana de ocupación intensiva. Hoy, adicionalmente, además de facilitar la integración entre 20 importantes barrios de la ciudad sin la obligatoriedad de pasar por el conflictivo centro histórico (se prevé una reducción del 30% del tráfico que pasa por el área central a partir de la implantación del sistema de transporte colectivo completo en la 3^a Perimetral), permite una conexión rápida entre los municipios de la región metropolitana de Porto Alegre, comunicando la ciudad de norte a sur. A partir de la ejecución completa de la 3^a Perimetral (se encuentran en la etapa final de su ejecución las dos últimas obras de arte de ingeniería), se podrá implantar un sistema de transporte con pasaje integrado, pues las estaciones ejecutadas en la avenida ya previeron el trasbordo de los usuarios sin necesidad de salir del sistema de corredores de transporte colectivo. Aún cuando se utilice el ómnibus que circula en superficie, la operación ocurre a semejanza de los metros, en los que apenas con un tiquete es posible moverse en varias direcciones dentro del sistema.

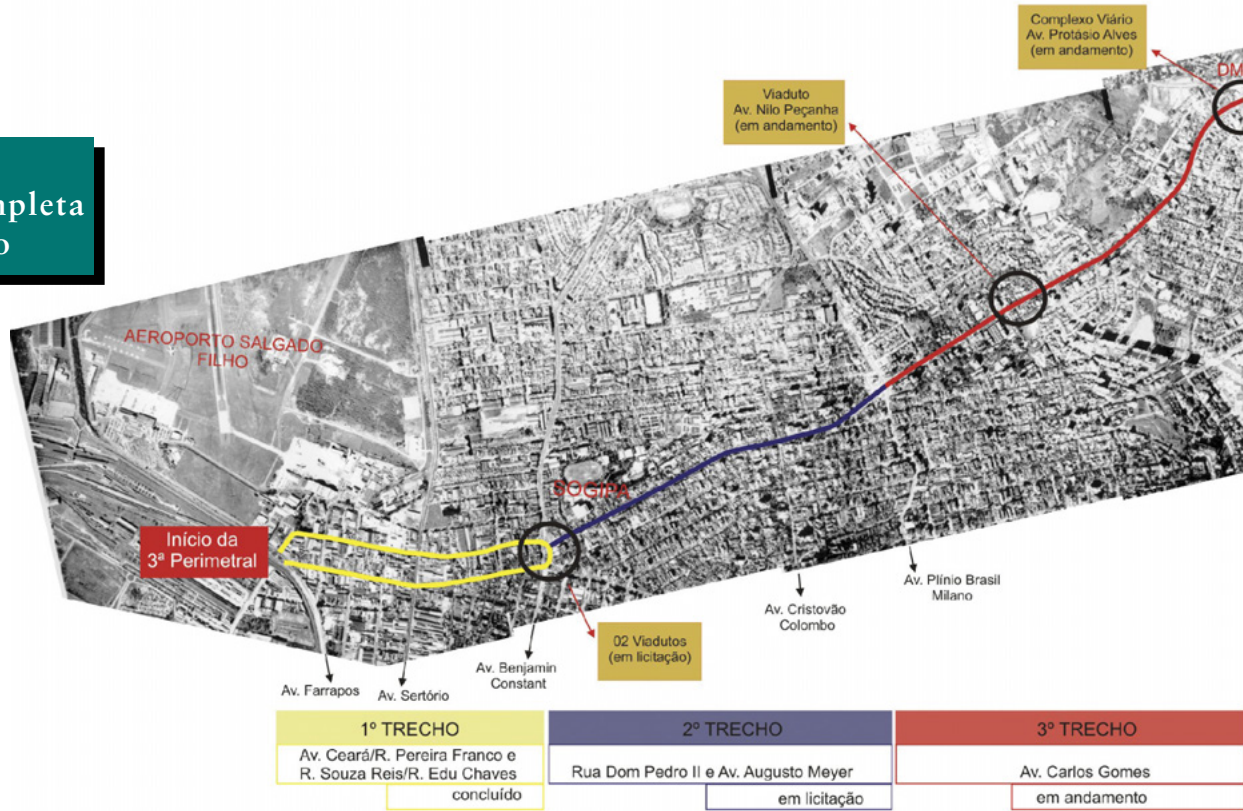
años con agentes financieros, que incluía la aprobación de la financiación⁷ de 153 millones de dólares por el Gobierno Federal para el desarrollo de los proyectos, presupuestos y estudios de viabilidad financiera de las obras, la Administración Municipal se vio en la necesidad de ejecutar la obra monumental (12,3 kilómetros de vías, con 40 metros de sección o ancho, pavimento con placas de concreto, incluyendo un canal exclusivo para transporte colectivo, más la sustitución y ampliación de todas las redes de infraestructura existentes) con un presupuesto mínimo para las expropiaciones, avaluadas en ese entonces en más de US\$ 20 millones, que fueron exigidos por el organismo financiero –BID– como contrapartida al financiamiento. Por primera vez, era el municipio, y no el inversionista interesado en construir, el que buscaba la forma de efectuar el trueque de los inmuebles por potencial constructivo, lo cual se hizo para reducir el impacto del desembolso sobre las arcas públicas. La transferencia de potencial constructivo no puede ser impuesta, sino negociada con los propietarios, debido a que la Constitución Federal brasilera prevé solamente la previa y justa indemnización en moneda corriente como única forma de contrapartida a la expropiación urbana. De esta manera, en enero de 1998, el gobierno municipal creó una estructura administrativa especial para recibir a los propietarios afectados, para darles claridad con respecto al instrumento (que aún no era del dominio general), para demostrar sus ventajas y ejecutar los procedimientos legales de la adquisición amigable prioritariamente por este medio. Hasta entonces la tarea de expropiación estaba dividida entre varios órganos (áreas de planeamiento urbano, legal y de hacienda). En la Secretaría de Planeamiento había un área de expropiaciones y de operaciones de TPC, pero tal estructura no tenía ni la preparación en negociaciones, indispensable para la tarea de cautivar a los propietarios, ni la agilidad necesaria para el cumplimiento de los plazos previstos para el inicio de la ejecución de las obras viales. Sin el ánimo de sustituir las estructuras existentes, se creó una Oficina de Adquisiciones para la 3ª Avenida Perimetral ligada directamente a la Secretaría de Hacienda, la cual debía realizar los pagos a los expropiados, con las funciones de desarrollar un catastro de los inmuebles⁸, un sistema informatizado de la gerencia, negociar la adquisición

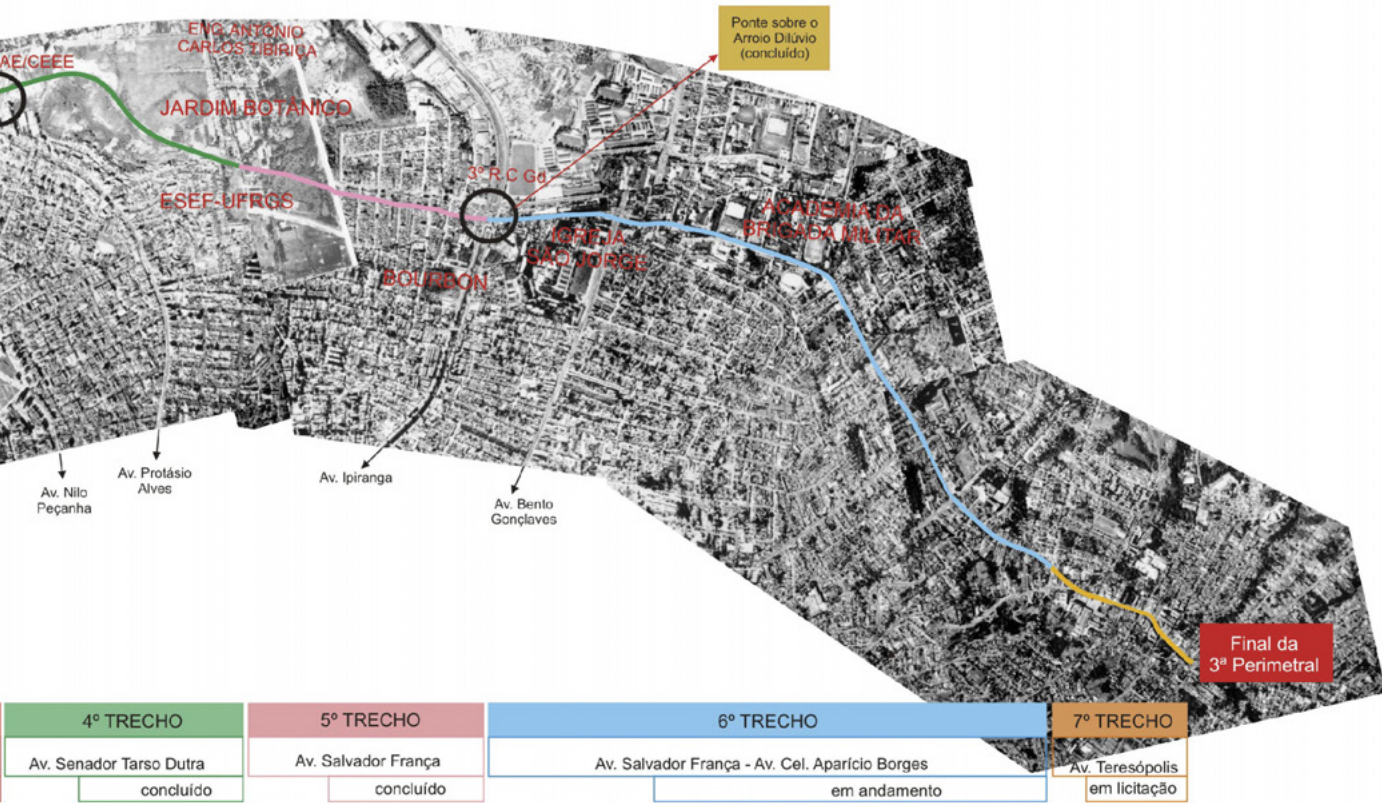
⁷ La financiación incluía, además del costo de ejecución de la 3ª Avenida Perimetral (US\$ 53 millones), recursos para pavimentación comunitaria (la ejecución de un programa de 20 km de pavimentación de vías en las regiones más pobres de la ciudad, complementando las obras exigidas por el presupuesto participativo por valor de US\$ 8 millones), componentes institucionales (un programa de modernización administrativa por valor de US\$ 22 millones, de fortalecimiento institucional en el área tributaria para el municipio de Porto Alegre por valor de US\$ 10 millones, fortalecimiento institucional de diversas secretarías municipales, tales como medio ambiente, saneamiento, transportes, obras, etc., por valor de US\$ 10 millones), desapropiaciones (US\$ 20 millones), proyectos, imprevistos, consultorías de apoyo, supervisión (US\$ 12 millones), comisiones de crédito e intereses (US\$ 18 millones). El BID entraría con el 50% del valor total y el municipio de Porto Alegre con el 50%. La tasa anual ofrecida por el BID (5,5%^{aa}) era muy atractiva, pues las tasas de financiadores internos eran no menores del 13%.

⁸ El catastro fue contratado, a través de licitación, con empresas privadas. Sin embargo, solo sirvió como base para la realización del trabajo definitivo. Se verificó que los técnicos del propio municipio, por su experiencia en ocuparse de los detalles de la evolución urbana, tenían mejores condiciones para conseguir la información donde fue archivada. En la práctica, solo tenían el aprovechamiento del levantamiento topográfico.



Click para ver
la imagen completa
en otro archivo





amigable de las áreas necesarias, elaborar los contratos de compra-venta, efectuar las expropiaciones judiciales, cuando eran inevitables, y promover las eventuales desocupaciones de áreas para permitir el curso de las obras dentro de los plazos acordados con el Banco. La oficina contó con un total de 24 empleados: 15 técnicos (responsables del catastro, las negociaciones, la administración, los proyectos de alternativas, el estudio de títulos, la elaboración de la documentación, contratos, escrituras, análisis jurídicos, acciones judiciales, registros, etc.) y 9 de servicios generales (recepción, telefonía, transporte de documentos, limpieza, etc.). Los demás órganos municipales prestaron apoyo al proyecto, pero no eran parte integrante de la nueva estructura.

La 3ª Avenida Perimetral dividió la ciudad de norte a sur, recorriendo 20 barrios. Fue, sin duda, la mayor obra vial de la ciudad construida sin interrupciones en un plazo muy corto; alcanzó poblaciones con poder adquisitivo variado, desde las zonas de población más adinerada y atractivas para el mercado inmobiliario de la ciudad, hasta regiones ocupadas ilegalmente. La estructura administrativa creada no se limitó a actuar en las operaciones de la TPC, sino que también fue responsable de todas las adquisiciones de áreas necesarias para la ejecución de la vía, por medio de expropiaciones, permutas por otros inmuebles, participación en el reasentamiento de los ocupantes irregulares en áreas próximas, especialmente adquiridas y urbanizadas para tal fin, etc. Fueron adquiridos 131.569.59 m² a partir de la creación de la Oficina en 1998.

El uso de la TPC como indemnización inmediata de los inmuebles necesarios para la ejecución de la 3ª Avenida Perimetral tenía dos objetivos iniciales. El primero era reducir el impacto financiero sobre el presupuesto del municipio: el potencial constructivo de los inmuebles de la ciudad es un recurso no presupuestario y su uso en gran escala proporcionó una economía de aproximadamente el 50% del uso de los recursos del presupuesto para expropiaciones, superando ampliamente la meta inicial que era resolver el 33% de las adquisiciones con este instrumento. El segundo motivo era asegurar el remate jurídico de la adquisición de los inmuebles antes de la realización de la obra, para garantizar que el Poder Público no se viese obligado a pagar un valor incrementado por los beneficios de valorización como resultado de la inversión pública. La expropiación por vías judiciales suele tener un efecto negativo, cuando la propiedad es concedida mediante acción judicial, aun al principio de la acción, como medida anticipada en relación con el pago completo de la indemnización, y posteriormente se pasa a discutir el valor del bien expropiado. Entre pericias y recursos, por lo general una acción de este tipo no se concluye en menos de dos años. Durante ese período es común que las obras se realicen y produzcan sus efectos en el mercado inmobiliario de la zona (muchas veces el simple aviso de su iniciación produce ya un «incremento» en las ventas y precios de los inmuebles del entorno). Al final de la acción, en la mayoría de los casos el perito judicial hace una actualización de las valorizaciones, que incluye (aunque no deliberadamente) la valorización ocasionada por la propia obra. En esa perspectiva, el objetivo era evitar que dicha valorización fuese dada en

duplicidad a los propietarios, resolviendo el tema de las indemnizaciones amigablemente (a través de la TPC o del pago en moneda corriente), antes del inicio de las obras.

La intención de recuperar la plusvalía, aunque no explícita en el discurso político de esta operación, estuvo siempre presente en las discusiones internas y en la forma de gobernar del entonces gobierno municipal, que ya venía utilizando todos los dispositivos presentados por la Constitución, aun corriendo el riesgo de una declaración de ilegalidad en lo que se refiere a la legislación municipal que instituía el aumento de los impuestos sobre las propiedades urbanas prediales y territoriales⁹.

Transferencia de potencial constructivo

El índice o coeficiente de aprovechamiento es la relación entre el área edificable y el área del terreno. La base urbanística de la operación de transferencia de potencial constructivo, introducida por el Plan Director, es la división del territorio de la ciudad en regiones de planeamiento urbano. El territorio del municipio fue dividido en regiones, en las cuales fueron establecidas actividades permitidas y densidades máximas de población. A partir de estos dos elementos de planeación se establecieron los demás dispositivos de control de las edificaciones, tales como alturas máximas, índices o coeficientes de aprovechamiento, tasas de ocupación, retiros o aislamientos en relación con los diferentes límites del lote, etc. El cálculo de las densidades poblacionales máximas para cada región de planeación fue obtenido por medio de una metodología específica, que se basaba en un modelo de ciudad y de desarrollo urbano, los cuales se tratarían de alcanzar en el transcurso de las décadas siguientes mediante la adopción de los dispositivos y directrices presentados en la Ley del Plan Director¹⁰. Esas densidades fueron

⁹ Aunque la Constitución de 1988, en su capítulo de Política Urbana, había instituido la progresión de los impuestos como forma de promover la función social de las propiedades, mantiene en su capítulo de Política Tributaria la mención de la necesidad de una ley complementaria para la regulación en materia tributaria. Así comenzó una batalla de entendimientos polémicos sobre la cuestión de la progresión de impuestos inmobiliarios.

¹⁰ Se buscaba garantizar que la ciudad no ganara alturas extremas, como también procurar predios centralizados con relación a los lotes, permitiendo el paso del aire entre ellos. Lo anterior, por la variación en las temperaturas según las estaciones (entre 2° en invierno y 38° en verano), además de la humedad en el aire, y la preocupación de la población por la insolación y la ventilación de las edificaciones, lo que no es tan común en otras ciudades brasileras. El zoneamiento usado por el primer Plan Director era más severo, con algunas actividades perfectamente separadas de las viviendas y la previsión de polos de comercio y de servicios esparcidos por la ciudad, para reducir la concentración en el área central, que ya era un problema en aquella época. En esos polos eran permitidas mayores alturas (que eran bastante restringidas) y mayor densidad. Esto no se repitió en el nuevo Plan, que prefirió reconocer los polos existentes que tratar de inducir el desarrollo de nuevos, aunque las actividades más contaminantes aún tienen impedimento para instalarse cerca de lugares propios para vivienda. Sin embargo, ya hay movimientos de comunidades que quieren impedir las construcciones de grandes alturas. Porto Alegre tiene una tradición de poca altura (los predios más altos son de la década de los años cincuenta y ninguno tuvo más de 32 pisos, 96 metros. Eran muy pocos los predios que llegaban a los 26 pisos y todos estaban situados en el centro de la ciudad).

establecidas para cada región, sin tener las áreas proyectadas para calles y parques. De esta manera se aseguraba desde entonces la densidad máxima de la región de planeamiento; las capacidades constructivas individuales de los lotes podían variar, siempre dentro de límites previamente establecidos por las alturas, retiros y ocupación. Esto asegura la posibilidad de transferir la capacidad constructiva de un lote a otro, dentro de la misma región de planeamiento. La operación solamente se puede realizar si está autorizada por el municipio, con base en el interés público de adquisición de lotes o espacios de terrenos afectados por las obras públicas previstas que no generen densidad poblacional, tales como calles, plazas, escuelas, etc. Esto, porque la transferencia de índices entre los lotes no altera la densidad total proyectada de la región del planeamiento.

La base jurídica de la operación está en que el derecho a construir es limitado a cierta cantidad de área proporcional al tamaño del terreno. Luego, para que alguien pueda construir más de lo permitido, este derecho tendrá que ser adquirido, bien sea buscando el potencial inherente a otro terreno de propiedad particular, o con el Poder Público (concesión onerosa del derecho de construir, también prevista en la legislación municipal y en el Estatuto de la Ciudad). La transferencia del derecho de construir implica que sea permitida la transferencia de tal derecho de un terreno a otro, siempre de acuerdo con las reglas establecidas por el municipio en su Plan Director. Cabe mencionar que el propio Plan Director siempre informa sobre las situaciones de alturas, retiros, etc. para cada región de la ciudad. La primera situación informa sobre las condiciones inherentes al terreno; la segunda, sobre las disposiciones para construcciones que utilizarían índices de aprovechamiento adquiridos o por compra de suelo creado del municipio, o por TPC, adquirida a otro particular. Así mismo, hay límites previamente establecidos para el uso de los índices adicionales. Si se desea construir en determinado terreno, además del índice de aprovechamiento que le es adjudicado por el Plan Director en la primera situación, el propietario deberá adquirir el derecho de terceros, quienes no podrán utilizarlo en su terreno, en la misma medida que la transferencia, que puede ser total o parcial. Con el intercambio de esta autorización de transferencia, el propietario pasa el dominio de la tierra que originó la capacidad constructiva al municipio.

Los inmuebles adquiridos fueron evaluados, según su valor en el mercado, por el propio municipio, que cuenta con una buena estructura para ese tipo de tareas. Este equipo de evaluadores ejerce su tarea en la Secretaría de Hacienda y trabaja muy de cerca con la Oficina de Adquisiciones. El valor del terreno sirvió de paradigma para establecer el valor de los índices. Sucedió que el mercado de compra de índices “se incrementó” por la inexistencia de subastas que los pusieran en venta de otra forma. Así, hubo casos en los cuales el “derecho a construir” pasó a valer más que el propio terreno de donde se originaba¹¹. Vale la pena recalcar que la TPC no

¹¹ Terrenos que estaban siendo evaluados en R\$ 700/m² llegaron a tener sus índices vendidos en R\$ 900/m². Es evidente que la capacidad constructiva no es terreno y puede tener un valor diferente, pero lo lógico es

indemnizó las construcciones existentes sobre el terreno del cual se originan. De igual manera, las eventuales demoliciones de edificaciones y su reconstrucción fueron indemnizadas en moneda corriente. Un mismo propietario podía recibir índices de aprovechamiento y una cantidad de dinero en pago por los beneficios adquiridos por la obra. Debido a las condiciones favorables del mercado de índices, los propietarios no tuvieron dificultad para encontrar compradores. Al contrario, algunos compradores se anticiparon a la convocatoria de propietarios hecha por la Oficina de Adquisiciones, ofreciendo comprar los índices a que tenían derecho. Muchos propietarios, que no sabían de qué se trataban los índices de aprovechamiento, ya sabían cuánto valían. Los negociadores de la Oficina de Adquisiciones siempre aconsejaron a los propietarios que deberían esperar para vender, pues después de la ejecución de las obras, con la valorización de los terrenos, también el valor de sus índices sería mayor. Muchos de ellos aprovecharon esa valorización, vendiendo sus derechos solo después de terminada la obra. Otros guardaron ese derecho para aplicarlo directamente en el terreno que les quedaba, edificando más en la propia avenida y aprovechando doblemente la valorización. Este fue, sin duda, el mejor negocio.

La perspectiva de incremento del valor fue una herramienta fundamental para que los propietarios, en su gran mayoría, aceptaran no recibir la indemnización en moneda corriente sino en potencial constructivo. Como el mercado de índices se mantuvo desabastecido por la no realización de subastas¹², los valores alcanzados por los índices provenientes de la intervención pública superaron los del propio terreno de origen, en función de la especulación de los inversionistas inmobiliarios. El intercambio entre la parte del terreno afectada, que pasaba al dominio del municipio por su capacidad constructiva¹³ y al dominio del propietario a través de escritura pública, garantizaba al último la posibilidad de apropiarse de parte de la valorización, construyendo en la parte que le quedaba o enajenando a terceros, si podía esperar a la terminación de la obra para hacerlo. Para el municipio, las ventajas fueron la economía de recursos presupuestarios y el fomento del desarrollo urbano de la región, incrementando el uso inmediato de la infraestructura puesta a disposición, con el retorno en forma de tasas e impuestos inmobiliarios.

Cabe comentar que, en este caso, no hubo reacción contraria por parte de los expropiados, pues había siempre la posibilidad de recibir indemnización en dinero, si la TPC no les era conveniente. En el caso del Gobierno Municipal, también hubo aceptación de la estrategia, pues la economía de recursos presupuestarios aumentó. La única reacción se presentó en los sectores de planeamiento

que la tierra (que tiene índices incluidos) fuera más valorada que los índices, y no al contrario. Sucedió que la demanda por los índices superó la oferta por algún tiempo, lo que fue muy favorable para los negocios.

¹² Hubo la realización de sólo dos subastas en el año en que estaban siendo adquiridos los inmuebles de la Av. Carlos Gomes, en uno de los puntos más costosos de la ciudad. En el resto del tiempo, la única fuente de adquisición de índices de aprovechamiento se dio a través de la TPC de la 3ª Perimetral.

¹³ Aumento de bonos de suelo urbano del 10% (áreas más valorizadas) o del 20% (áreas menos valorizadas) para los negocios formalizados en un plazo máximo de 30 días.

del municipio. Esa reacción se hizo visible, ante la insistencia de los órganos de planeamiento de realizar subastas durante el momento más crucial de las negociaciones de adquisición. Se detectó una gran preocupación por la demanda del mercado de índices, que objetaba no poder esperar a los índices de la 3ª Avenida Perimetral. Aparentemente, se trató de disminuir la presión ejercida por los empresarios, que temían un aumento exagerado de los precios practicados por los detentadores del derecho. Esos sectores presionaban al Poder Público a actuar para regular la oferta, contra sus propios intereses (!), disminuyendo los precios y, por lo tanto, el gran atractivo del negocio. Sin embargo, a partir de un determinado momento, el propio mercado empezó a regularse y los valores llegaron a niveles normales, en donde se encuentran hasta hoy.

Plan de incentivos

Una de las mayores preocupaciones con el desafío de adquirir una gran cantidad de inmuebles cuyos propietarios poseían una gama tan variada de poder adquisitivo y de capacidad de comprensión del mercado nuevo que estaba siendo propuesto, eran definitivamente los plazos para esas adquisiciones. El BID exigía la posesión formal de los inmuebles de cada trecho antes de autorizar el inicio de las obras. De igual manera, los plazos para las adquisiciones se debían coordinar con las etapas de la obra y siempre debían depender de éstas. Por otro lado, los propietarios no tenían prisa y muchos de ellos hacían todo lo posible por lograr una mayor lentitud en las negociaciones, pensando que así podrían evitar la marcha de las obras o atrasarlas tanto cuanto les fuera posible, aumentando en cierta forma su poder de negociación. Para prevenir esta complicación se desarrolló la estrategia de incentivar la opción de la TPC, agregando un porcentaje de suelo para los contratos que fueran realizados en un plazo de hasta 60 días a partir de la presentación de la propuesta por el negociador municipal. El Plan de Incentivos (Ley Municipal 409/98)¹⁴ tuvo en consideración la capacidad de absorción de esos índices en relación con la infraestructura existente en las regiones del planeamiento e hizo una adecuación a las particularidades de cada trecho, llevando los objetivos propuestos hasta un nivel considerado mínimamente suficiente para obtener buenas negociaciones sin permitir la introducción de una gran cantidad de índices de aprovechamiento en el mercado. Aunque, en un primer momento, un gran incentivo podría estimular las adquisiciones, posteriormente podría tener el efecto contrario, abasteciendo perversamente el mercado y haciendo que los últimos propietarios llamados a negociar no mostraran ningún interés en la adquisición propuesta. Como incentivo se adoptaron bonos, en forma de suelo urbano, del 10% del área de la porción

¹⁴ La ley municipal específica fue aprobada en enero de 1998, autorizando y estableciendo el reglamento de utilización de pequeños incentivos en forma de suelo creado para aquellos propietarios que fueran más ágiles para decidirse por el instrumento de la TPC como forma de indemnización. El Plan de Incentivos estuvo precedido por estudios de capacidad de absorción de los índices generados en diversos escenarios de su probable distribución en la ciudad.

de tierra que sería adquirida para los trechos en donde había demanda del mercado inmobiliario y, por lo tanto, el valor de la tierra era mayor, y del 20% del área de la porción de tierra situada en aquellas partes de la vía en donde no había demanda para construcción o en donde el valor de la tierra era menor. Estos porcentajes fueron el resultado de un estudio previo realizado por la Secretaría de Planeamiento y eran válidos para las decisiones tomadas hasta 30 días después de la formalización de la propuesta. Después de ese plazo, eran reducidos a la mitad (5% y 10%) hasta después de 60 días de la propuesta. Transcurrido ese período sin asignación del contrato, no había más bonos.

Cabe señalar que el municipio ya disponía de un sistema de control sobre la compra-venta entre particulares, porque para la utilización del potencial constructivo en un proyecto es necesaria la presentación del documento comprobatorio de su origen al organismo licenciador municipal, en la Secretaría de Planeamiento. Todas las escrituras públicas que dan origen al derecho son enviadas, por copia, al organismo licenciador, que las guarda en su archivo y abastece el sistema de control. De esta forma, siempre que existe una transferencia de dominio de esos índices, para seguridad del propio comprador, la operación es llevada a registro en un organismo licenciador, junto con los documentos que comprueban el cambio de propietario. El organismo licenciador controla la utilización del potencial en las edificaciones, reduciendo o liquidando las existencias de cada propietario, en la medida en que son utilizadas en las edificaciones.

Resultados financieros

Para la ejecución de las obras fueron adquiridos 131.569,59 m² de terreno, además de diversas edificaciones. La inclusión del plan de obra en el Plan Director de 1979 fue de gran valor, pues reducía la existencia de edificaciones sobre los terrenos destinados para la futura vía. El trazado general de la avenida con una sección o ancho que alcanzó en promedio 10 metros de profundidad en ambos lados de las vías preexistentes, ya estaba definido sobre los lotes desde 1979 (¡y en algunos trechos desde 1940!). Las vías preexistentes tenían en promedio 20 metros de ancho y pasarían a tener 40 ó 30 metros con la ejecución de la 3ª Avenida Perimetral –dependiendo de la demanda de tráfico–, manteniendo su eje central. Cuando un propietario de terreno pedía la licencia para construir, durante todo ese período –de 1940 o de 1979 a 1998–, ya recibía la información de que la parte frontal de su terreno estaba comprendida dentro del trazado vial previsto, siendo, por lo tanto, *non aedificandi*. Esto preservó estos terrenos de tener construcciones, repercutiendo positivamente en las indemnizaciones que hubieran debido pagarse por ocasión de las obras. Es evidente que en las regiones más pobres, en donde la informalidad es mayor, esa restricción no fue tan efectiva, pero, por otro lado, las construcciones no eran de tan buena calidad, no repercutiendo significativamente en el valor total de las indemnizaciones.

Fueron indemnizadas reformas (reconstrucción de accesos, demoliciones, *predios adyacentes* o cierre de terrenos) en moneda corriente por un valor total de R\$ 8.287.085,07¹⁵ o US\$ 3.452.952,11¹⁶. Se hicieron indemnizaciones de expropiaciones amigables de terrenos¹⁷, también en moneda corriente, por un monto de R\$ 7.773.089,76 o US\$ 3.238.787,40. Los recursos financieros invertidos en depósitos financieros (incluyendo, en estos casos, reformas y terrenos) alcanzaron la cifra de R\$ 9.527.636,80 o US\$ 3.969.015,33, hasta el momento actual (unas pocas expropiaciones judiciales aún están en marcha, lo que podría modificar ligeramente esta cifra). Por lo tanto, el total de desembolso en moneda corriente fue de R\$ 25.587.811,63, equivalentes a US\$ 10.661.588,17.

El valor de los terrenos negociados a través de la transferencia de potencial constructivo (sin desembolso en moneda corriente) de R\$ 23.400.312,98 o US\$ 9.750.130,40, al ser comparado con los valores anteriormente registrados, muestra la importancia y la aceptación del instrumento como forma de pago. También fueron adquiridos inmuebles federales o estatales, negociados a través de donaciones o cesiones, en vista de la imposibilidad de expropiación de esos bienes por los municipios, de acuerdo con la legislación brasilera, por un monto de R\$ 2.492.976,01 o US\$ 1.038.740,00. El total de las adquisiciones *sin desembolso en moneda corriente* alcanzó la cifra de R\$ 25.893.288,99, *valor equivalente a US\$ 10.788.870,41*.

Con la estrategia adoptada fue posible disminuir el desembolso en más del 50% del valor total de las adquisiciones. Sin embargo, si se comparan solamente los montos gastados con la indemnización de terrenos, sin contar las reformas, puesto que estas en todos los casos tenían que ser indemnizadas en moneda corriente, se verifica que la opción de los propietarios por la TPC fue del orden del 65% del área total que sería adquirida. Cuando se entregó al BID el pronóstico más optimista del Plan de Expropiaciones, se calculaba que lo que se podría llegar a adquirir de área con TPC era el 46%. De igual manera, al hacer una comparación con el costo total de ejecución de la obra (US\$ 53 millones), el valor economizado es significativo, representando más del 20% de ese costo. Los valores aquí reportados fueron tomados teniendo

¹⁵ Todos los valores de las operaciones relacionadas en este trabajo fueron tomados sin actualización monetaria, lo que los distorsiona, debido a que las negociaciones fueron efectuadas durante un período total de seis años (1998 a 2004), con interrupciones en ese lapso para que fuesen hechas las adquisiciones/desapropiaciones para otras obras en otros lugares de la ciudad.

¹⁶ La conversión a dólares americanos fue hecha según la cotización promedio del dólar en el período en que se escribe este trabajo, lo que ciertamente varía los valores; sin embargo, permite que se tenga una idea de la magnitud proporcional entre los desembolsos y el dinero que se pudo economizar.

¹⁷ Concentradas, principalmente, en el trecho de la Av. Carlos Gomes, en función de la liberación de índices de aprovechamiento a través de subastas hechas por el propio municipio. Esas subastas compitieron en forma desleal con la aceptación de los índices por parte de los propietarios, puesto que los ofrecían a precios inferiores a los practicados por el mercado de índices. De esa forma, era mejor negocio, incluso para el propietario/empresario inmobiliario, recibir la indemnización en dinero y utilizarlo para adquirir los índices en la subasta, conservando aun un porcentaje de la indemnización recibida en moneda corriente.

FOTO

Estación Protasio

1

Fuente: Material proveído por la autora del artículo.



como referencia los valores del terreno en el mercado y el costo de reposición de los predios y reformas incluidas en las obras, de acuerdo con las escrituras públicas.

Ese resultado financiero demuestra por sí solo el éxito del proyecto, pero para el gobierno municipal, mucho más que los resultados numéricos, la estrategia de adquisiciones evitó, de forma sorprendente, el rechazo esperado por las incomodidades inevitables de las obras por parte de los directamente afectados por ella.

Éxitos y fracasos

Tanto la experiencia como la ejecución de las obras fueron supervisadas en reuniones periódicas con las comunidades afectadas. El acompañamiento y la participación¹⁸ de la población de la ciudad, desde la decisión de ejecutar la obra y contratar la financiación hasta la entrega de cada trecho terminado, también contribuyeron al éxito de la experiencia. Aunque la ejecución de obras de tal dimensión trae trastornos inevitables para aquellos que tienen que convivir con ellas, la comunidad siempre procuraba elogiar las actuaciones de los organismos encargados de las expropiaciones, como también resaltar la creatividad y las ventajas recíprocas del uso de la TPC como forma de indemnización. La aceptación en gran escala de los propietarios fue, sin duda, el mayor éxito del proyecto. En las reuniones preliminares con las misiones de análisis del BID había una total falta de credibilidad en cuanto a las razones por las cuales, pudiendo optar por recibir dinero en vez del derecho de construir, los propietarios, no familiarizados con el mercado de la construcción civil, escogerían la segunda hipótesis. Tres años después del inicio de los trabajos, los mismos técnicos recomendaron el proyecto realizado como modelo, una

¹⁸ A través de la práctica del presupuesto participativo y de las comisiones de acompañamiento de las obras.

innovación a las formas usuales de adquisición negociada. El éxito del proyecto se debió a la preparación de la estructura creada. El conocimiento de los detalles de la utilización del instrumento, las capacidades de presentar en forma clara y eficiente las ventajas, y también las desventajas del negocio, y especialmente la credibilidad alcanzada por el grupo negociador, unida a la participación de las comunidades afectadas en todas las etapas de desarrollo del proyecto, fueron puntos innovadores.

El contacto previo con cada propietario, inquilino u ocupante ilegal de los inmuebles afectados y la búsqueda de una solución que tratara cada caso en particular, sin perder de vista las reciprocidades, fueron fundamentales para el éxito, no solo de las adquisiciones, sino también de la ejecución de las obras. La credibilidad fue fundamental, puesto que una modificación en la legislación después de la aceptación del negocio podría hacer que el potencial constructivo adquirido pasara a no valer nada. Los acuerdos¹⁹ con los propietarios siempre fueron cumplidos por el equipo, por poco importantes que pudieran parecer, reforzando siempre la imagen del Poder Público como ente confiable en la negociación. Se mostró el interés por hacer posible que la vida de las personas afectadas por la obra pudiera seguir normalmente sin percances. Por esta razón se evaluaron las construcciones que debían ser reformadas, para ajustarlas a la nueva alineación, según el valor de la reposición, es decir, fueron calculados los costos de demolición y reconstrucción de las viviendas o establecimientos comerciales para que sus propietarios pudieran seguir utilizando el predio reformado. También el equipo técnico de la Oficina de Adquisiciones desarrolló estudios (proyectos simplificados) de adaptación al nuevo trazado. Esos estudios, hechos por el propio municipio, aseguraban que la legislación municipal que regula las obras nuevas se estuviera cumpliendo. Así mismo, se lograba “probar” al propietario que iba a poder seguir usufructuando su inmueble después de las obras de la avenida. Por otra parte, con base en un proyecto de ejecución, se facilitaba la tarea de evaluar el costo de la reforma para fines de indemnización en dinero, garantizando siempre la atención a las necesidades del propietario con la mayor economía posible de los recursos públicos.

En cuanto a la adquisición administrativa, para que fuera posible su utilización, los propietarios debían tener la documentación de la propiedad completamente en orden, sin demandas de ninguna especie. La existencia de casos no llevados a registro en el oficio inmobiliario, como deudas de impuestos sobre la propiedad territorial urbana²⁰ o hipotecas, por ejemplo, impedían

¹⁹ Se trataba de cumplir con todo lo convenido con los propietarios, tratando de reforzar la credibilidad. Plazos para la obtención de documentos, horarios de las entrevistas, entrega de los recursos para el pago de las reformas, visitas del ingeniero de obra siempre acompañado por alguien del equipo de expropiación en el lugar, por ejemplo, eran secundados en cualquier caso.

²⁰ En una expropiación judicial, las deudas existentes sobre el inmueble son “descontadas” del valor de la indemnización, mientras en una expropiación amigable, el Poder Público adquiere el inmueble con la deuda, y en el acto de transmisión del dominio se confunden el acreedor y el deudor en un único ente. La deuda

la formalización del negocio. De esta forma, muchos propietarios no pudieron hacer uso del instrumento y fueron expropiados judicialmente, en vista de los plazos exigidos para la comprobación de posesión de inmuebles por parte del municipio y del BID, sin lo que no podría ser autorizado el inicio de las obras en el respectivo trecho de intervención. La expropiación judicial tiene el poder de resolver todas esas demandas en un único procedimiento jurídico y, aunque los trámites de algunas de ellas duran varios años, la escritura de posesión (documento exigido por el BID) era dada al municipio de forma preliminar en menos de 30 días, pasando a discutir el precio pagado por el inmueble y a cuáles propietarios y en qué proporción se daría a cada uno la indemnización depositada por el gobierno municipal; siempre que los plazos lo permitieran, los propietarios recibieron orientación acerca de cómo proceder para definir situaciones de registros, finiquitar deudas con el fisco, etc., permitiendo que la adquisición se diera por la forma prioritaria, es decir, por la transferencia de potencial constructivo.

El permiso del gobierno municipal para la realización de subastas para la venta de índices de aprovechamiento, en la misma época en que se hacían los contratos con los propietarios del trecho de mayor valor en el mercado (Av. Carlos Gomes, corazón del comercio y de los servicios de mayor nivel en la ciudad), repercutió desfavorablemente en el uso del instrumento, reduciendo su aceptación justamente en el momento más crucial de las negociaciones, pero, sin impedir las del todo. Los resultados hubieran sido mucho mejores si esto no hubiera ocurrido, pero las necesidades financieras inmediatas obligaron a los gobernantes a imponerse en esta ocasión. Las subastas, en las cuales el municipio pone en venta cierta cantidad de índices de aprovechamiento para las regiones que tengan condiciones de infraestructura para asimilarlos, son comunes en Porto Alegre. Con la perspectiva de dar inicio a las TPC de la 3ª Avenida Perimetral, las subastas habían sido estratégicamente suspendidas para que el mercado fuera más favorable para la pronta absorción de los índices, lo que efectivamente ocurrió con los demás trechos. Como resultado de esas subastas ingresaron recursos financieros adicionales para las arcas públicas. Sucede que en un escenario de mercado favorable para la aplicación de los índices, muchos de los propietarios escogen la opción de la TPC sin tener la intención de enajenarlos o utilizarlos de inmediato. Esas personas, por lo general inexpertas en el asunto, quieren tener la seguridad de estar recibiendo un recurso que tenga liquidez: hubo demandas por la colocación de los índices al hacer las negociaciones con el municipio. Cuando las subastas abastecen el mercado, están compitiendo con los índices de transferencia, impidiendo no solo la negociación de cantidades de área subastada, sino “acabando” con las perspectivas de negociación de una gran cantidad de áreas involucradas. Las subastas de suelo creado, en comparación con la TPC, también producen un efecto urbanístico más contundente e inmediato sobre la densificación de

desaparece por la fusión entre acreedor y deudor. Para que en una adquisición amigable de ese tipo pueda ser autorizado el descuento de la deuda, debe haber una ley específica para cada caso en particular, lo que en la práctica sería imposible.

las ciudades. Todo el metraje cuadrado vendido en las subastas deberá ser aplicado en un máximo de cinco años (plazo de validez de los índices adquiridos para evitar que se vuelvan especulativos) y materializado en edificaciones nuevas y con mayor altura. Pero, los índices provenientes de la TPC, que no tienen plazo de aplicación, podían quedar en poder de los expropiados por años y años hasta ser transmitidos por herencia a una nueva generación, ingresando al mercado inmobiliario de una forma mucho más ligera, desde el punto de vista de su eventual impacto sobre la infraestructura existente. La unión de los dos instrumentos, en el caso práctico de la 3ª Avenida Perimetral en su trecho de mayor valor inmobiliario, resultó ser un pésimo negocio para el municipio, dado que los valores totales recibidos por las ventas en subasta no podían indemnizar ni siquiera un tercio de las áreas que no fueran adquiridas por TPC. La decisión de promover una subasta fue desfavorable para el proceso; sin embargo, sirvió para probar las posibilidades de esa unión. Se puede afirmar que *cada m²* que se dejó de vender en las subastas de suelo creado, durante las expropiaciones de la 3ª Avenida Perimetral, abrió las posibilidades de adquisición, no de uno, sino de *varios m²* a través de la TPC. El estado de maduración del mercado inmobiliario, con algunos profesionales aptos para trabajar con el instrumento, ayudó mucho para la aceptación del TPC.

En cuanto a la recuperación de plusvalías, también se pueden observar éxitos y fracasos. Aunque el intercambio de un terreno por la capacidad de construir en él, sea una forma de apropiación pública de la plusvalía, en la medida en que el inmueble recibido tiene una destinación que beneficia a toda la comunidad, sin que esta última tenga que contribuir con la indemnización de los propietarios afectados, no es la única posibilidad. Se puede mencionar que otra forma de plusvalía se origina en el incremento del valor producido por la inversión realizada en una obra pública y la diferencia de valor entre el momento “0” (antes de la obra) y el momento “1” (después de la obra). El “pago” de la adquisición (sea hecho en potencial constructivo o en moneda corriente) antes del inicio de las obras y de su consecuente efecto de valorización, constituye, de la misma forma, una apropiación anticipada de plusvalía. Parte de esa plusvalía fue traspasada a los propietarios en forma de bonos. En el caso de la 3ª Avenida Perimetral fueron sustituidas todas las redes de infraestructura y optimizada la accesibilidad a los inmuebles circunscritos. En algunos trechos hubo una modificación completa del entorno. Una gran cantidad de edificaciones precarias preexistentes dieron lugar a nuevos predios comerciales o residenciales que pudieron aprovechar la nueva infraestructura (inversión pública) puesta a disposición. Como eran edificaciones nuevas, fueron puestas con valores actualizados para fines de cobranza del IPTU, marcando así una tercera forma de recuperación de la plusvalía. Sin embargo, debido al histórico rechazo del Poder Judicial al Instituto de Contribución de Mejoras, no se pensó en aplicarla en este proyecto.

Evaluación y perspectivas

Algunos aseguran que si la operación con la TPC no hubiera sido acertada, la obra no hubiera sido ejecutada, pues el municipio no disponía de un recurso financiero integral para las expropiaciones. Consideramos que la obra tendría que haber sido ejecutada en un plazo mucho mayor, teniendo en cuenta la capacidad de inversión del municipio. Seguramente hubiera habido un aumento en el endeudamiento público, pues los recursos en moneda corriente utilizados para complementar las indemnizaciones y otros puntos de contrapartida deberían haber sido financiados por otros agentes como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)²¹. La experiencia fue extraordinariamente positiva y, en el caso de Porto Alegre, innovadora. Introdujo un mercado de potencial constructivo, haciendo este instrumento más accesible para la población, hasta entonces “no informada” acerca de sus ventajas. Surgieron las figuras de corrector de índices y de inversionistas. Aunque en una cantidad mínima, estos últimos vieron ventajas en acumular potencial constructivo para futuras especulaciones. Se trata de un comportamiento de alto riesgo, pues es bastante probable que la utilización en gran escala abra un mercado que podrá ser útil para la implantación de otros instrumentos como el propio suelo creado, por ejemplo. Todo depende de las habilidades que tengan los administradores públicos para incidir sobre estas cuestiones.

Aunque limitada a algunos sectores del gobierno municipal, la intención de recuperación de plusvalías, no solo en esta experiencia, sino en una serie de intervenciones en las relaciones urbanas, era evidente. Debido a su éxito financiero y social, se esperaba que la estrategia fuera mantenida para otras expropiaciones en serie, como ya venía ocurriendo²², pero la posibilidad de que eso sucediera era muy pequeña. El nuevo gobierno municipal, que asumió el poder en enero de 2005, aunque apoyado en el correcto discurso electoral de mantener las conquistas y aciertos de sus antecesores, inició muy rápidamente la “renovación” de la estructura administrativa creada para las adquisiciones de la 3ª Avenida Perimetral. Las posibilidades de seguir la amplia política de recuperación de plusvalías va a depender de los rumbos políticos que adoptará el actual gobierno municipal. Aunque en otras ocasiones el Gobierno no había tenido esa preocupación, nada impediría que siguiera las políticas implantadas en la ciudad por su antecesor (que gobernó en esa línea por 16 años).

La Oficina no se podía cerrar hasta la finalización de las obras de la Avenida²³, por exigencia del contrato con el BID. Sin embargo, los servidores públicos que habían recibido entrenamiento

²¹ Banco de fomento brasilero dirigido por el Gobierno Federal.

²² Las adquisiciones de la 3ª Avenida Perimetral fueron coordinadas con las adquisiciones necesarias para otras obras importantes para la ciudad. Para esto, el municipio utilizó la misma estructura administrativa creada para la 3ª Avenida Perimetral, pero sin dejar de priorizarla. Incluso fueron ejecutadas adquisiciones para obras estatales en convenio con el Gobierno del Estado de Río Grande del Sur, durante ese período, además de otras obras importantes para Porto Alegre.

²³ El contrato con el BID prevé el mantenimiento de la oficina hasta el final de las obras como garantía de que los propietarios involucrados tengan una referencia dentro de la compleja y burocrática estructura

específico para las negociaciones y que tenían la experiencia práctica del proyecto fueron distribuidos en otras áreas, antes de que fuera posible que traspasaran esa experiencia a otros. Como no fueron sustituidos y las adquisiciones de inmuebles fueron suspendidas temporalmente, es muy probable que la estructura sea completamente deshecha después del plazo obligatorio indicado en el contrato con el agente financiero de la obra.

La experiencia aquí relatada es perfectamente replicable. Actualmente existen mejores condiciones en el Brasil para que ésta sea utilizada en otras ciudades, pues ya no hay la excusa de la ausencia de una legislación federal complementaria. En el caso específico de la TPC, en la forma como fue utilizada en la 3ª Avenida Perimetral y en otras obras que la sucedieron, aparentemente no será mantenida integralmente en la ciudad de Porto Alegre. Es posible que la idea sea transferir ese trabajo a otras estructuras administrativas, debido al temor de que los servidores públicos que alcanzaron tal resultado sólo lo hayan hecho para adherirse a la propuesta política del gobierno anterior.

La Oficina fue abierta en 1998 y terminó las negociaciones de la 3ª Avenida Perimetral – tramos que hicieron parte del contrato inicial– en 2004. Pero, durante ese período se interrumpieron dos veces las negociaciones de la 3ª Avenida Perimetral para efectuar las expropiaciones de otras vías importantes. Eso fue posible porque el ritmo de las obras era más lento. Recientemente fue incluido un tramo adicional que deberá integrar esa importante vía de la ciudad. Las expropiaciones necesarias para ese tramo aún no se han hecho y, aunque son pocas, no se tienen noticias de que serán efectuadas en este año. Es probable que este último tramo no se realice en corto plazo.

Sin embargo, los sistemas de información que fueron creados no deberán perderse y hay posibilidades de que más tarde puedan ser recuperados. Además, la experiencia ya despertó interés en otras ciudades y hasta en países latinoamericanos que vinieron a Porto Alegre a conocer el proyecto y la estructura creada, por indicación de los propios técnicos del BID, que trataron de divulgarla. La posibilidad de retomar la estrategia, utilizándola en otras situaciones semejantes, es indiscutible. Se espera que los registros y el sistema creado logren mantener la memoria de esa estrategia hasta el momento en que se pretenda retomar el proceso. Solo el tiempo podrá responder definitivamente si la operación será mantenida o no y en qué condiciones.

Conclusiones

Esta fue, sin duda, una experiencia exitosa de recuperación de plusvalías en el municipio de Porto Alegre, pues fue la única en no ser combatida por ningún sector que se hubiera sentido perjudica-

administrativa municipal para orientar las eventuales reclamaciones. La Oficina de Adquisiciones tomó así la función adicional de resolver las preguntas planteadas por los propietarios durante la ejecución de las obras, funcionando como interlocutor y mediador entre los usuarios y las instancias administrativas, facilitando y agilizando esa relación.

do. La operación se convirtió en un ejemplo de negociación perfecta del tipo “gana-gana”. La operación quedó incompleta, puesto que no hubo revisión de los valores de venta de los inmuebles beneficiados por la vía pública (una buena parte tuvo un incremento del valor que alcanzó el 50%). Todavía hay tiempo para hacerlo y el actual Gobierno tiene todas las posibilidades prácticas para revisar la planta de valores de la ciudad, corrigiendo distorsiones e incorporando esa valoración. Inversamente a lo que sucedía con la antigua administración municipal, el actual Gobierno sigue manteniendo mayoría en el Poder Legislativo Municipal, debido a que fue elegido por una amplia coalición. El instrumento debería ser incrementado, pues al contrario del suelo creado, no depende del seguimiento de la infraestructura existente. El potencial constructivo solo se transfiere entre lotes de la misma región de planeamiento, no representando aumento de densidad y, por lo tanto, no incidiendo negativamente sobre la infraestructura existente.

Posibilidades de desarrollo del tema

Con la lectura del trabajo se confirma que el monto efectivo de la economía o de las plusvalías obtenidas no fue verificado. Para conocer el monto, los valores deberían ser convertidos en dólares en las fechas de los respectivos contratos y/o pasados a valores actualizados por medio de corrección monetaria. Lo ya contabilizado es la economía más evidente en la sustitución de lo que debería ser indemnizado en moneda corriente y que, en valores nominales, supera los 23 millones de reales (casi 10 millones de dólares). Cabría un estudio más profundo para verificar cuánto del lucro fue utilizado en las transacciones entre particulares, como también el incremento en la recaudación de tasas e impuestos en la región. Otro estudio interesante y necesario para “convencer” a los gobernantes de la excelencia de la utilización del dispositivo sería verificar el porcentaje de incremento en el valor de la indemnización de las acciones judiciales en comparación con las adquisiciones amigables. Este trabajo demandaría, además de tiempo, la participación de un profesional evaluador que pudiese establecer un modelo estadístico explicativo del comportamiento del mercado de índices.

JUNIO DE 2005

Bibliografía

GUIMARÃES, Nathalia Arruda. *Los municipios y el Estatuto de la Ciudad*. Río de Janeiro, Temas & Idéias Editora, 2004.

MATTOS, Liana Portillo. *La efectividad de la función social de la propiedad urbana a la luz del Estatuto de la Ciudad*. Río de Janeiro, Temas & Idéias Editora, 2003.

Procuraduría General del Município de Porto Alegre (PGM/MPMA), Escuela Superior de Derecho Municipal. *Evaluando el Estatuto de la Ciudad*. II Congreso Brasileiro de Derecho Urbanístico, Nuevos Instrumentos de la Política Urbana – La Experiencia Precursora del Município de Porto Alegre en las Operaciones Relativas al Derecho de Construir. Porto Alegre, Editora Evangraf, 2002.

Relación entre políticas territoriales y reestructuración económica: la operación urbana del eje Tamanduatehy, Santo André, São Paulo

Resumen¹

El municipio de Santo André viene aplicando desde 1997 una variante del instrumento urbanístico *operación urbana*, vinculado a un gran proyecto de intervención, el Eje Tamanduatehy, con el objeto de transformar una gran área de uso industrial anteriormente, para darle otros usos, con la función estratégica de mantener un dinamismo económico que se estaba perdiendo con la salida de las industrias. El interrogante principal con relación a este estudio de caso es, por lo tanto, cuál es el sentido de las políticas urbano-territoriales en la reestructuración económica, en la competitividad entre ciudades, frente al desafío de construcción de ciudades más justas, redistributivas y equilibradas.

Hasta 1999 se habían realizado tres operaciones urbanas (OU), que funcionaban como operaciones interligadas, cada una de las cuales era aprobada por la Cámara de Concejales a través de una ley específica que definía los parámetros de negociación y las contrapartidas que serían hechas por los empresarios, en pago de la adquisición de potencial constructivo adicional o en las obras de interés del Poder Público.

¹ Agradezco en especial a la Alcaldía Municipal de Santo André por las entrevistas e informaciones concedidas gentilmente para la realización de este artículo, así como por los datos proporcionados a través de su sitio en Internet, sin los que este estudio no hubiera sido posible.

Después de esta fecha se realizó un estudio que sería la base para la elaboración de un proyecto y una ley de operación urbana. Para esto, el municipio estableció un gran perímetro de intervención (inicialmente 9,6 km² con una extensión de 8,5 km, que después se amplió a 12,8 km² con una extensión de 10,5 km²). Hasta tanto no se elaboró la legislación de la OU, el Eje se convirtió en un perímetro de referencia, en cuyo interior los propietarios o empresarios podían proponer al Poder Público la realización de pequeñas operaciones urbanas que tendrían como objetivo la culminación del gran proyecto de transformación de toda el área. Después de la aprobación de la Ley de Desarrollo Industrial (LDI)³, las negociaciones pasaron a ser acordadas a través de términos de compromiso entre el Poder Público y los empresarios.

Esa forma de operación urbana es diferente de la usual, prevista en la Legislación Federal del Estatuto de la Ciudad en 2001, pues estudia caso a caso la relación entre la contrapartida dada en pago por la posibilidad constructiva adicional y la aplicación de los recursos por el Poder Público; sin embargo, no efectuó un plan urbano para el perímetro como un todo. En términos financieros, la operación fue exitosa, logró recaudar una suma significativa a través de la iniciativa privada y en ese sentido es ejemplar la recuperación financiera de las valorizaciones. En términos políticos, la experiencia fortaleció la gestión municipal, estimuló al sector terciario, dando respuestas económicas a la iniciativa, y fomentó el inicio de un proyecto de participación popular, que terminó ampliándose hacia las discusiones sobre el municipio como un todo, centradas en el *presupuesto participativo*. En términos urbanos, las pequeñas operaciones son poco integradas y hasta ahora no han logrado un proyecto macro para el Eje, aunque hayan cualificado de manera considerable los paseos y el sistema vial. Entre los éxitos y los fracasos, aún es posible plantear una mirada crítica en relación con este proyecto, la cual se irá desarrollando a lo largo del texto.

Contexto

Las décadas de los años cuarenta y cincuenta marcaron un fuerte crecimiento de la población de la ciudad de São Paulo y una expansión de la mancha urbana de forma conurbana, uniendo los municipios de su entorno. Esa configuración metropolitana se dio principalmente por algunas

² Fuente: www.santoandre.sp.gov.br, recuperado el 20 de agosto de 2004. El municipio de Santo André tiene una superficie de 174,38 km² y una población de 648.121 habitantes, con una tasa geométrica de crecimiento anual que viene disminuyendo: era de 2,82% en la década de los ochenta, 1,00% entre 1980 y 1991, llegando a 0,57% entre 1991 y 2000 (datos IBGE, Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 y 2000). Para tener una idea del tamaño de ese perímetro, corresponde a 7,3% del área total del Municipio.

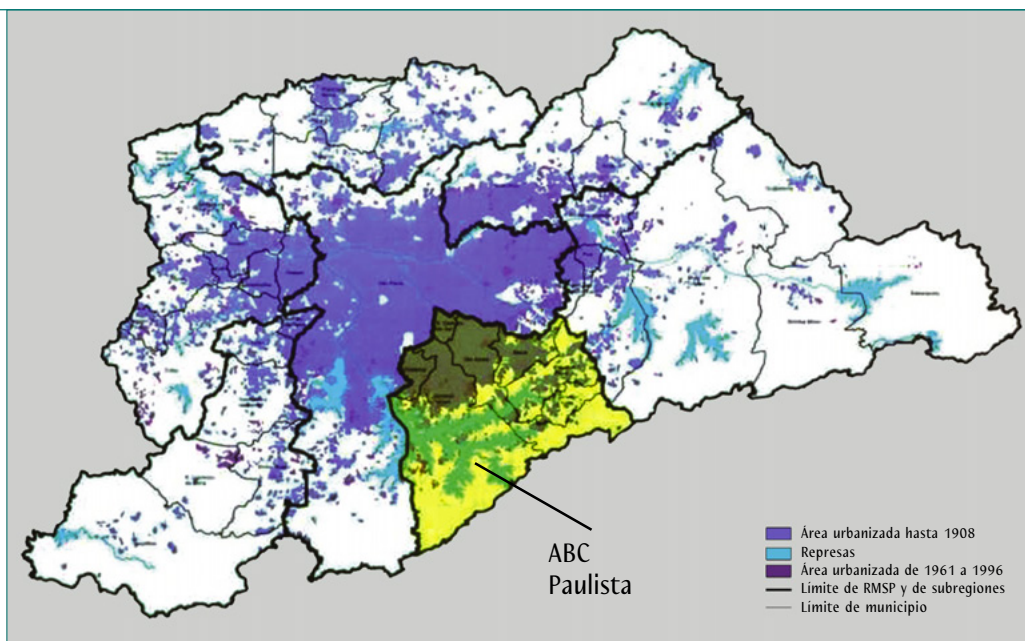
³ La Ley de Desarrollo Industrial (LDI), Ley Municipal No. 7.958/99, establece normas urbanísticas especiales que tienen como objetivo la atracción, permanencia y ampliación de las actividades industriales, la prestación de servicios industriales y otros relacionados con los condominios industriales en el municipio de Santo André.

MAPA

Región metropolitana de São Paulo

1

Fuente: Material proveído por la autora del artículo.



características, entre ellas la formación del nuevo parque industrial en la Región del Gran ABC⁴, en el eje del río Tamanduatehy, hoy bordeado por la Avenida del Estado del cual hace parte el municipio de Santo André. Ese entorno del río es conocido como el Eje Tamanduatehy y tiene una ocupación industrial que corresponde a una segunda fase de la industrialización en São Paulo (aproximadamente en las décadas de los treinta al sesenta). Corresponde a un nuevo territorio industrial, que se aprovechó de la relación privilegiada con el Puerto de Santos, accesos ferroviarios (Ferrocarril Santos-Jundiaí) y viales (carreteras Anchieta e Inmigrantes), la proximidad de la Represa Billings, fuente de agua y energía, y principalmente de la proximidad

⁴ El área que comprende los municipios de Santo André, San Bernardo del Campo y San Cayetano del Sur es conocida como ABC. La importancia de ABC no surgió en la década de los cincuenta. Sus potencialidades ya habían atraído la actividad industrial desde los años veinte (Meyer, 1991). La década de los cincuenta es importante, pues los datos muestran que en ese momento de la historia, ABC era el territorio privilegiado para la instalación del nuevo parque industrial brasileiro. Una aproximación regional que se reflejó en una política regional. La implantación de la industria automovilística aparece con la instalación de la primera planta ensambladora de la región, en 1946, la General Motors del Brasil, la cual adquirió en 1956 una escala productiva extraordinaria. Algunos datos sobre el ABC: en 1954, la producción correspondía al 11,4% del total del Estado; de 1938 a 1950, el crecimiento en el número de fábricas fue del 232% (de 178 pasó a 413 unidades); el crecimiento en el número de operarios correspondía al 283% (de 1.773 pasó a 49.160 operarios). Análisis específicos del período muestran que hubo una efectiva estabilidad política y un sustancial desarrollo económico, objetivos contenidos en el Plan de Metas de 1956 del entonces presidente Juscelino Kubitchek.

con el municipio de São Paulo, el mercado de consumo más importante (Ver *mapa 1*. Región Metropolitana de São Paulo y ABC Paulista).

Sin embargo, ese período de pujanza industrial y económica cambió sustancialmente en las décadas de los ochenta y noventa, cuando se produjo un proceso de reestructuración industrial con la migración de grandes plantas manufactureras a municipios que ofrecían impuestos más bajos o que muchas veces hasta donaban el terreno. Esa migración también se produjo como consecuencia de las dificultades y deseconomías internas en la Región Metropolitana, como por ejemplo, el tráfico intenso que causaba demoras en los viajes, las malas condiciones de las carreteras y la dificultad de flujo, además del número considerable de robo de cargas. De igual manera se modificó el número de empleados del sector secundario (industria), sector que se modernizaba e implantaba nuevos procesos productivos y nuevas tecnologías⁵.

Esa alteración económica promovió el abandono del uso de grandes áreas industriales bien estructuradas y centrales para la metrópoli –en especial el Eje Tamanduatehy– y una serie de tentativas orientadas principalmente a la transición económica del sector secundario (las industrias) hacia el sector terciario (comercio y servicios), buscando renovar la dinámica económica, pero además la garantía de permanencia de las industrias que ya estaban establecidas en la región y de los empleos generados por ellas⁶.

Adicionalmente, la desestructuración industrial se reflejó en las fábricas, las cuales sufrieron todo un proceso de reingeniería, que implicaba la no utilización de los enormes terrenos cuyo formato era más apropiado para la estructura fordista. La industria ya no se insertaba territorialmente de esa forma y se hizo fundamental la discusión sobre lo que se quería con el espacio del Eje.

Además de la contextualización territorial, es necesario hacer un paréntesis y presentar el entorno político. Santo André entraba a ser administrada por el Partido de los Trabajadores, con el alcalde Celso Daniel, quien al asumir recibió los impactantes números de esa reestructuración económica: una caída considerable en el recaudo municipal y un aumento del desempleo. En ese sentido, se observa que el proyecto hizo parte de una gran estrategia del municipio para promover el dinamismo económico y ubicarlo en un papel privilegiado en la competencia entre ciudades en la atracción de nuevas iniciativas, tanto del sector terciario como del sector

⁵ Aun con poco dinamismo, la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP) continúa siendo responsable de gran parte de la producción industrial del Estado, pero con industrias menores, con iniciativas innovadoras (Araújo, 2001, p. 23).

⁶ Esas tentativas estuvieron posteriormente basadas en la Ley Estatal 11.217/02 que establece los objetivos y directrices para el desarrollo industrial en la Región Metropolitana de São Paulo, además de la Ley 128/02 (que modifica el artículo 15 de la Ley 1817 del 27 de octubre de 1978), que fija criterios en función de las modificaciones del proceso productivo y las normas de licenciamiento ambiental para uso industrial. Fuente: Segundo Informe de Actividades, Instituto Pólis/Alcaldía de Santo André, agosto de 2002.

secundario. En un principio, el proyecto también formó parte de una estrategia regional para la reconversión del uso de sus áreas industriales. La motivación inicial fue la recuperación de un perímetro para reconvertirlo de uso industrial a comercial y de servicios, con el fin de dinamizar la economía municipal; modificar el espacio urbano que, a pesar de estar en desuso, era un centro metropolitano con una buena infraestructura, a través de sociedades público-privadas que promovieran la valorización de los terrenos de la región y generaran contrapartidas que pudieran promover la inclusión social del municipio como un todo. En ese papel de coordinador de una negociación con el sector privado, la figura del entonces alcalde Celso Daniel fue muy fuerte e importante. Su fuerza política pareció dar la sensación de seguridad necesaria a los empresarios y a la población frente al nuevo proyecto.

Finalmente, el contexto político de la planificación urbana era el de un proceso creativo de discusión, concepción y utilización de los instrumentos urbanísticos en los municipios, promovido principalmente por el Movimiento Nacional para la Reforma Urbana (MNRU). Ese movimiento se fortaleció principalmente en el período previo a la Constitución (1998), en la década de los ochenta, momento de gran importancia para el reconocimiento mutuo de los actores sociales comprometidos con el ideario de la reforma de las políticas urbanas y habitacionales: los movimientos sociales y de vivienda, las ONG, representantes de sectores profesionales, universitarios y técnicos del Gobierno comprometidos con la democratización del planeamiento y de la gestión. Esa gran coalición originó una red que hoy se conoce como Foro Nacional para la Reforma Urbana (FNRU). El Movimiento se movilizaba en pro de la construcción de un marco legal para las ciudades brasileras que hasta entonces no existía y que apenas fue aprobado en 2001 en el Estatuto de la Ciudad.

Objetivos del proyecto

El proyecto del Eje Tamanduatehy, en el municipio de Santo André, se inserta en el contexto mencionado. Iniciado en 1999, fue concebido como un proyecto urbano estratégico que resultaría en la construcción de una nueva central, con acceso regional y grandes áreas disponibles para ocupación rápida y fácil (Nakano, 2002, p. 61). Tenía como objetivos generales, descritos por el Poder Público: la ampliación y modificación de los espacios públicos, mejoras significativas en la infraestructura (sobre todo en el acceso y drenaje), dinamización del área (uso más intensivo), multifuncionalidad, apertura de oportunidades para distintos segmentos económicos y sociales, participación en la atención de la demanda de vivienda popular en el municipio, realización de un proceso democrático y transparente de la toma de decisiones en el Eje, asociaciones entre la Alcaldía, otros niveles y entes gubernamentales y el sector privado, y mejora de las condiciones del paisaje y del ambiente urbano.

Esa centralidad atendería algunos de los objetivos del proyecto, con los siguientes lineamientos:

- ❖ **económico:** combatir la depresión económica y el desempleo estructural provocado por la “reestructuración industrial” que se reflejaba de manera evidente en esa región esencialmente industrial;
- ❖ **urbanístico:** recomponer la estructura urbana, unificando las partes Norte y Sur de las áreas centrales del municipio, integrándolas con los otros municipios del Eje;
- ❖ **político:** al reforzar un Eje que también es intermunicipal, estaría buscando articular un proceso político intermunicipal que, además de dar orientaciones específicas a cada gestión, colocara al mismo tiempo a Santo André como un importante centro regional; y
- ❖ **social:** promover la inclusión socioterritorial, democratizando los accesos a los beneficios producidos por el desarrollo de la ciudad.

Para construir una centralidad metropolitana, el Poder Público funcionaría como coordinador de las inversiones privadas, a través de asociaciones e instrumentos de regulación urbana, que inducirían el desarrollo de la ciudad, garantizando la democratización de los espacios producidos, el acceso a los beneficios urbanos para diferentes grupos sociales y la permanencia de los grupos que ya vivían en las áreas de intervención, incluyendo aquellos de menores ingresos.

La estrategia adoptada por el Poder Público pasaba por el establecimiento de asociaciones con propietarios instalados en el Eje; por la constitución de un banco de tierras (en donde la tierra es utilizada por los propietarios que están dentro del perímetro del proyecto), garantizando el control público del uso del suelo sin involucrar la propiedad; por la recuperación de la rentabilidad generada a través del incremento en el valor del suelo, resultante de las intervenciones de recualificación urbana (inversiones de infraestructura, espacios verdes, etc.) que sería utilizada por el Poder Público para atender las demandas del proyecto, y por una regulación que definiría directrices volumétricas y de diseño urbano o “el diseño del suelo” o la reparcelación y mezcla de usos. La regulación definiría también el modelo de gestión e incidiría sobre la cantidad y la naturaleza de los empleos que serían creados (Presentación Informe Raquel Rolnik, 2000).

La estrategia se inició en 1997, con la elaboración del diseño urbano. La legislación urbanística vendría posteriormente. Después de la delimitación del área de intervención y de la definición de los objetivos, fueron invitados cuatro equipos de arquitectos y urbanistas europeos y brasileros para la elaboración de las propuestas de intervención –Cândido Malta (São Paulo/Brasil), Christian de Portzamparc (París/Francia), Eduardo Leira (Madrid/España) y Joan Busquets (Barcelona/España)–. Estos estudios y proyectos fueron publicados en abril de 1999, en Santo André, como una estrategia de discusión pública de proyectos para el área que servirían de base para el diseño de una gran operación urbana⁷. Los proyectos darían directrices y parámetros para nuevas

⁷ Es interesante anotar que aunque pareciera que el proyecto del Eje en sí promovería variaciones en los valores inmobiliarios, un estudio elaborado junto con una consultoría urbanística mostró que, hasta el año 2000, esa estrategia de discusión pública no había impulsado la valorización de los terrenos.

instalaciones que se traducirían en una ley de operación urbana. Servirían también como base para un proyecto unificador que hasta 1999 fue presentado como un anteproyecto urbanístico que definía objetivos, elementos inductores y acciones de cualificación del Eje en términos ambientales y físico-espaciales, que eran principalmente acciones de recualificación del sistema de transporte (rediseño de las estaciones ferroviarias, nuevas vías para mejorar la accesibilidad, entre otros). Para eso se constituyó un grupo de trabajo con el objeto de elaborar un proyecto de ley que contuviera la regulación del suelo del Eje, conocido también como Grupo Promotor (CD-ROM Eje Tamanduatehy, 1999).

A primera vista, el proyecto urbano parecía estratégico para promover, a través de beneficios urbanísticos (oferta de potencial constructivo y posibilidad de cambio de uso), inversiones privadas que deberían, en primer lugar, promover una mayor dinámica económica en el municipio como un todo (que está al frente de sus vecinos de la Región del ABC) y, al mismo tiempo, modificar y revalorizar el área de intervención. Su papel económico se justificaba fácilmente, pues la pérdida de empleo industrial fue muy significativa en una ciudad que tenía un *ethos* absolutamente industrial. La cuestión de la recuperación económica era esencial y hacer una operación urbana con esa intención se convertía en algo absolutamente legítimo.

Tipo de instrumento

Hasta 1999, el instrumento utilizado por Santo André, aunque llamado operación urbana en el Plan Director Municipal de 1995⁸, funcionaba como una operación interligada, pues su definición aún era muy amplia, no definía legalmente un perímetro para la operación (a pesar de que todos conocían públicamente los límites físicos, democráticamente disponibles por el Poder Público) y daba posibilidades para iniciativas públicas y privadas, sin establecer sus formas de control, coherencia con planes más globales y estructurales para la ciudad, etc. Esta forma también fue utilizada por otros municipios brasileros, como por ejemplo, Niterói/RJ, São Paulo/SP, Curitiba/PR y Porto Alegre/RS⁹. El instrumento conocido como *operaciones interligadas* fue

⁸ Las propuestas y acciones para el desarrollo económico y urbano del Eje Tamanduatehy y la resistencia a las operaciones urbanas ya realizadas con o sin contrapartidas, pueden tener su oposición jurídica en las Leyes Municipales Nos. 7.496/97 (Av. Industrial I), 7.747/98 (Pirelli) y 7.837/99 (Industrial II). La ley que define las posibilidades de utilización del instrumento de la operación urbana es el Plan Director Municipal de 1995 (Ley Municipal 7.333/95). En su art. 81 entiende por operación urbana el conjunto integrado de intervenciones y medidas, cuyo objetivo son las transformaciones urbanísticas en las estructuras de las ciudades, con la participación de la iniciativa privada. Estas deberían ser coordinadas por el Poder Ejecutivo, se podían efectuar a partir de un convenio o consorcio y la iniciativa para proponer operaciones urbanas podría darse en conjunto o aisladamente por el Ejecutivo, por el Legislativo, por la iniciativa privada (desde que haya interés público comprobado) y por la población y entidades que la representen.

⁹ La utilización de instrumentos como las operaciones interligadas (OI) o suelo creado por parte de diversos municipios brasileros es ejemplo de un proceso histórico de formación y consolidación del Movimiento Nacional de Reforma Urbana, que culminó con la Ley Federal - Estatuto de la Ciudad. En ese proceso

muy utilizado antes de la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001 (Ley Federal 10.257/01), lo que algunas veces fue considerado inconstitucional, pues no había una regulación federal y parecía operar mediante modificaciones a la zonificación urbana, las cuales deberían ser discutidas ante la Cámara de Concejales conjuntamente con revisiones globales y no caso a caso.

Inicialmente, para la aplicación de la operación urbana en Santo André, no se definió un perímetro de intervención. Sólo en 1991, el municipio estableció un gran perímetro de intervención, cuya superficie inicial era de 9,6 km², con 8,5 km de extensión; posteriormente se amplió a 12,8 km², con 10,5 km de extensión (Fuente: www.santoandre.sp.gov.br, recuperado el 20 de agosto de 2004). Las tres pequeñas operaciones urbanas que se discutirán a continuación se realizaron sin que el proyecto urbano Eje Tamanduatehy se hubiese iniciado.

El Plan Director de 1995 posibilitaba a los propietarios o empresarios proponer al Poder Público la realización de pequeñas operaciones urbanas. Cada pequeña operación debería ser aprobada por la Cámara de Concejales a través de una ley específica, que definía los parámetros de la negociación y las contrapartidas que serían hechas por los empresarios en pago de la adquisición de potencial constructivo adicional. Como regla, las contrapartidas exigidas serían principalmente de ampliación y cualificación de los espacios públicos (otorgamiento oneroso del derecho adicional de construir y de alteración de uso).

Se pueden hacer algunos comentarios importantes relativos a la recuperación de incrementos en el precio del suelo o plusvalías, con relación a las tres primeras leyes de operación:

- a. **No siempre tienen la definición de los parámetros en la ley.** En el caso de la operación urbana Av. Industrial I (Ley Municipal 7.496/97), a pesar de que describe varias obras que serán realizadas y modificadas, así como las áreas que serán donadas, no se determinan los parámetros constructivos que serán permitidos a los promotores y ejecutores de las obras. La ley solamente determina que en pago de la aprobación de los proyectos de construcción, ampliación o cambio de uso en edificaciones existentes, localizados en el perímetro de esta operación, esos serán considerados *polos generadores de tráfico* y sujetos a la legislación pertinente, además del análisis y aprobación de su proyecto ejecutivo de intervención por las secretarías municipales de Desarrollo Urbano y de Vivienda, de Servicios Municipales y

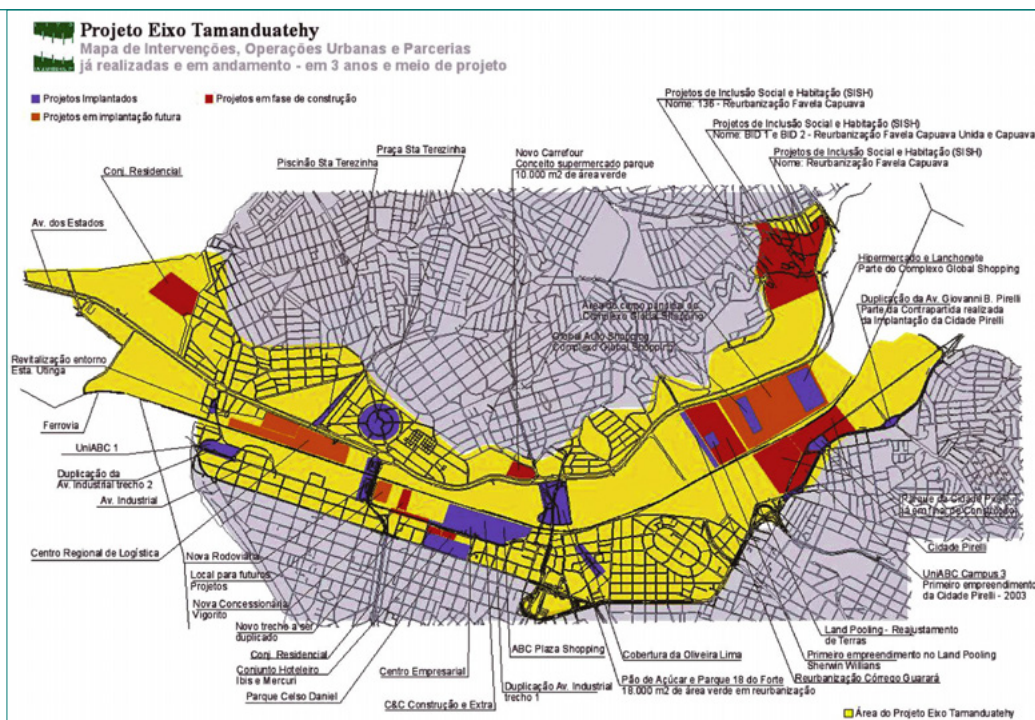
fueron creados nuevos instrumentos como las OI, orientadas a recuperar la valorización de las tierras y hacer emprendimientos a través de la iniciativa privada. Bassul (2005, p. 30) propone la hipótesis (entre otras) de que, a pesar de la resistencia inicial de los representantes del capital inmobiliario al proyecto de ley del Estatuto de la Ciudad, las experiencias anteriores de aplicación de ciertos instrumentos como OI y OU pueden haber sido ampliamente benéficas para los empresarios privados, los cuales, por esta razón, los apoyaban. Además de esta hipótesis de que las experiencias promovieron el apoyo político, se puede afirmar que ellas se mostraron como una posibilidad de traer presupuesto y empresarios privados para la gestión urbana, una necesidad apremiante de las ciudades brasileras, generalmente con pocas posibilidades financieras de inversión, y en donde la consecución de dineros estatales o federales era cada vez más escasa. Esto sirvió para “afinar” el proyecto de ley con el fin de evitar los desajustes que debilitaban el instrumento urbanístico.

MAPA

Operaciones urbanas realizadas

2

Fuente: Material provisto por la autora del artículo



por el Servicio Municipal de Agua y Saneamiento de Santo André (Semasa) (arts. 6 y 7, Ley Municipal 7.496/98). Eso significa que la negociación de parámetros se da entre el empresario y el Poder Público, sin pasar necesariamente por alguna aprobación de los ciudadanos o control social deliberativo. La tercera ley, la de la operación urbana Av. Industrial II (Ley Municipal 7.873/99), es más simplificada, aunque muy parecida a la operación urbana Pirelli, en la que se determinan parámetros rígidos fijos en la ley. Además del sistema vial, preveía la ampliación de un parque, el Parque Duque de Caxias.

- b. **Exenciones del impuesto predial y territorial urbano.** La mayoría de estas leyes otorgaba exenciones del impuesto predial y territorial urbano. En el caso de OP Industrial I, por ejemplo, el Poder Ejecutivo estimula la donación de terrenos para la realización de mejoras en el sistema vial, pudiendo conceder exención del impuesto predial y territorial urbano (IPTU) a los propietarios de inmuebles localizados en el Eje¹⁰ y aumentando el índice de ocupación permitido hasta en un 20% (arts. 11 y 12, Ley Municipal 7.496/98). Al leer ese artículo se puede afirmar que esta operación debería funcionar como un pequeño *land*

¹⁰ De acuerdo con Jaime, técnico del grupo promotor del Eje Tamandatehy, el descuento del IPTU en las otras “nuevas operaciones” es temporal. Por ejemplo, tienen efecto únicamente hasta cuando se pague la contrapartida.



de construir. Esto cambia en las siguientes leyes, y en el caso de la operación urbana Pirelli (Ley Municipal 7.474/98) se autoriza la posibilidad de utilizar el otorgamiento oneroso para determinados usos (vivienda, comercio y servicios, excluyendo la posibilidad de concesión para usos industriales) y parámetros constructivos fijos en la ley.

d. Creación del Fondo de Desarrollo Urbano y sistema de administración de recursos.

Los recursos obtenidos por el pago de las contrapartidas (resultado del otorgamiento oneroso) irían para un Fondo de Desarrollo Urbano creado en esa misma ley (Ley Municipal 7.474/98), específicamente a una cuenta vinculada con el nombre de esa operación. Eso significa que los recursos debían ser utilizados dentro del perímetro de esa pequeña operación, no dentro del Eje, vinculando de esta manera la recuperación de la valorización al mismo perímetro y revalorizando los terrenos involucrados en la operación. De acuerdo con la ley, ese Fondo es administrado por un Consejo Director, compuesto por tres personas, miembros de las secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda, Servicios Municipales y Núcleo de Planeamiento Estratégico.

- e. Plazos para la realización de las obras y valores.** Es en la OP Pirelli donde aparecen dos preocupaciones importantes: el plazo para la realización de las obras y construcciones físicas y la necesidad de acompañamiento de los valores (aunque no se determina cómo sería el cálculo). En una entrevista realizada en octubre de 2004, Jaime Vega Rocabado, técnico del Grupo Promotor del Eje Tamanduatehy, cuenta que gran parte de las obras estipuladas en la ley no fueron realizadas, como por ejemplo, el viaducto sobre la vía férrea, el cual no se efectuó, pues los recursos para su ejecución serían adquiridos por medio de la realización de dos megaproyectos –Global y Pirelli– que no fueron llevados a cabo, impidiendo que el Fondo tuviera las condiciones para ejecutar el viaducto. (Para entender mejor la localización de los proyectos, ver *Mapa 2. Intervenciones, Op. Urbanas y Asociaciones* y *Mapa 3. Intervenciones en curso*, leyenda 1). En ese caso, podría haber sido importante un plano urbanístico con cronogramas y contrapartidas parciales definidos en la ley, con el fin de garantizar su cumplimiento.
- f. Control social.** Este tipo de operación urbana es diferente al previsto en el Estatuto de la Ciudad (marco jurídico básico que establece cómo debe ser la política urbana en el país),

TABLA

Intervenciones principales de la iniciativa privada en el ámbito del proyecto

1

Iniciativas	Características de las iniciativas
UniABC - Universidad del Gran ABC	Construcción de instalaciones físicas para 45.000 alumnos
Ciudad Pirelli	Polo de comercio, industria, vivienda y servicios
Centro Comercial ABC Plaza	Polo de comercio
Hoteles Ibis y Mercure	Hospedaje
FGV	Postgrado
Centro Comercial Global (en proceso)	Polo de comercio, servicios, vivienda y hospedaje
<i>Land Pooling</i> (en proceso)	Nuevo barrio
Hipermercado Carrefour	Polo de comercio
Hipermercado Pan de Azúcar	Polo de comercio
Ampliación del parque industrial de Rhodia	Industria
American on Line	Proveedor
Extra	Polo de comercio
Madeirense	Comercio de materiales de construcción
Auto Shopping	Comercio de vehículos
Vigorito	Venta de automóviles usados
Conjunto Colaço	Habitación
Conjunto Swift	Habitación
Sé supermercados	Comercio
Flat - Grupo Aparecido Viana	Hospedaje
Nueva Vía	Vía intermunicipal
Irmãos Franchini	Condominio industrial

Fuente: Material provisto por la autora del artículo.

TABLA

Intervenciones principales del Poder Público en el ámbito del proyecto

2

Acciones
Proyecto Habitar Brasil: Vivienda de interés social
Ampliación del tramo intermediario de la Av. Industrial
Terminal Utinga
Recuperación de la Av. dos Estados
Plaza Santa Teresa
Terminal de Transporte de Santo André

que entre otros prevé un plano de la operación que debe estar descrito en la ley y una forma de control de la operación, obligatoriamente compartida con representación de la sociedad civil (arts. 32 a 34, Ley Federal 10.257/01 – Estatuto de la Ciudad). La forma de control social no estaba definida en la ley, aunque hubiera proyectos de participación civil promovidos por la Alcaldía.

En 1999 hubo una reestructuración administrativa y el establecimiento de un grupo promotor del Eje Tamandatehy, coordinado por los señores Mauricio Faria y Horacio Galvenese, además de la contratación de una consultoría en la que participó la urbanista Raquel Rolnik. La consultoría proponía la utilización de un instrumento urbanístico que permitiera la captación de la valorización del suelo, el *land pooling* o *land readjustment*, instrumento de reparcelamiento del suelo urbano que consiste en la asociación de propietarios de terrenos existentes, antes de la reparcelación, rediseño y consecuente generación de nuevos lotes para los mismos, a partir de la concesión de una parte de las tierras originales para generar nuevos espacios públicos, además de un fondo de tierras para costear toda la operación. En la hipótesis de aplicación de este

TABLA

Intervenciones principales realizadas a través de asociaciones entre el Poder Público e inversionistas privados, en el ámbito del proyecto

3

Fuente: Material proveído por la autora del artículo.

Segunda calzada de la Av. Industrial – trecho final	UniABC
Parque Pirelli	Pirelli
Segunda calzada de la Av. Giovanni Baptista Pirelli	Pirelli
Pavimentación de la calzada de la Av. Oliveira Lima	Pirelli
Segunda calzada de la Av. Industrial – trecho inicial	Cyrella
Nuevo acceso al Parque Duque de Caxias	Hoteles Mercure e Íbis
Reforma del Teatro Carlos Gómez	Cyrella
Construcción escuela	Pirelli
Construcción del Parque I8 del Forte (en curso)	Carrefour y Pan de Azúcar
Ampliación del trecho de la Avenida dos Estados	Funcf
Plaza parque en el Jardim Cristiane	Sé Supermercados
Centro de actividades Andrezinho Cidadão	Grupo Aparecido Viana

instrumento sobre áreas vacías y subutilizadas del Eje, el fondo de tierras podría generar la ampliación del espacio público y tierras para la vivienda popular. La presunción era anticipar la valorización del suelo generada por las obras y rediseño urbano (y, en el caso específico del Eje, de las nuevas posibilidades de uso y ocupación del suelo), transfiriéndola a la colectividad. Sin embargo, a pesar de que en las simulaciones, determinadas regiones del Eje mostraron una posibilidad de valorización, que dependiendo del área estudiada oscilaba entre un 20% y un 135% (Rolnik, 2002), este instrumento no fue utilizado, posiblemente por la dificultad de negociar con muchos propietarios la viabilidad de un proyecto de gran extensión.

Hasta tanto el municipio no revisó su Plan Director, se siguieron utilizando las pequeñas operaciones. A partir de 1999, los detalles de las pequeñas operaciones, no tratados por la ley, eran adoptados a través de términos de compromiso entre el Poder Público y el empresario. También en ese año, las pequeñas operaciones que se realizaron pasaron a ser identificadas como asociaciones público-privadas y su forma jurídica se dio a través de términos de compromiso entre el empresario y el Poder Público. Esta forma no necesitaba ser tramitada ni discutida en la Cámara de Concejales, como tampoco requería una ley específica de operación urbana, aunque tuviera que ser aprobada en el Consejo de Desarrollo Urbano (Ley Municipal 4.263/73). A pesar de pasar por el Consejo, los términos de compromiso (TC) de esas “nuevas operaciones” no son publicadas de manera completa (aun cuando contienen cuantías y plazos de pago sustanciales), lo que dificulta el control social. La posibilidad de utilización de los TC se viabilizó a través de la Ley de Desarrollo Industrial (LDI) (Ley 7.958/99), que estableció de manera definitiva la utilización de los términos de compromiso de las negociaciones.

A partir de la elaboración de ese estudio de caso, la Alcaldía permitió el acceso a los términos de compromiso, lo que cualificó la interpretación de ese proceso. Los TC son diferentes uno del otro, pero en resumen tratan principalmente de los acuerdos financieros, los documentos de evaluación técnica y la determinación clara de las donaciones y contrapartidas. En este punto tenemos que observar cuáles son las decisiones que un municipio debe tomar para poder implementar el instrumento. A pesar de las críticas acerca de la dificultad de control de la población sobre esas informaciones, hay que tener en cuenta la posición del municipio, muy coherente, de utilizar un instrumento como los TC para detallar la operación. Este instrumento facilita la negociación y renegociación en el caso de incumplimiento de una etapa de financiación; si estuviera dentro de una ley, el procedimiento para la implementación efectiva de la negociación sería muy demorado, debatido y objeto de cuestionamientos políticos por parte de la Cámara, que impediría que pudiera hacerse efectiva. Hay una cuestión sobre la que los municipios deben reflexionar: ¿cuál es la mejor forma para llevar a cabo estas operaciones? Santo André hizo una elección, leyes municipales que autorizaban la operación urbana y términos de compromiso que viabilizaban las intervenciones.

La LDI promovió una simplificación de los procesos de aprobación de las “pequeñas operaciones”. Establece normas urbanísticas especiales orientadas a la atracción, permanencia y ampliación de actividades industriales, de prestación de servicio industrial, otras correlacionadas con éstas y de condominios industriales para el municipio, y determina que para estimular el desarrollo industrial, el municipio puede dar incentivos y también exigir contrapartidas a través de decisiones del Consejo de Desarrollo Urbano (Codesur) y de parámetros básicos definidos en esta ley. Muchas de las pequeñas operaciones son aprobadas a través de términos de compromiso, definidos como instrumento legal para esa negociación. Este instrumento no era una novedad en el municipio; la ley de la OP Pirelli ya establecía un plazo para que los interesados y la Alcaldía Municipal tuvieran dos años para firmar los términos de compromiso que decidieran sobre: i) cronograma de ejecución de las obras previstas; ii) cronograma de desembolso de los recursos relacionados con la contrapartida de la otorga onerosa y las donaciones, así como la definición de los respectivos valores; iii) supervisión y acompañamiento de los proyectos y las obras; iv) plazos para hacer efectiva la donación de inmuebles. En el caso de la LDI se mantienen estas exigencias, no se excluye la necesidad de un estudio de impacto ambiental y se establecen multas por el incumplimiento del plazo¹².

¹² En términos políticos, la aprobación de la LDI en el mismo año en que se iniciaron los proyectos y estudios para la elaboración de un proyecto urbano y una ley de operación urbana para el Eje, parece indicar una contradicción interna de la gestión municipal, aunque sea comprensible la necesidad urgente de la dinamización del área, aun durante el proceso de construcción del proyecto.

Ese proceso de aprobación y negociación es muy parecido al que la Ley Federal Estatuto de la Ciudad establece como estudio de impacto de vecindario, aun sin las innovaciones posibles del instrumento, que pasa por el control social ampliado, involucrando a la población de las áreas afectadas por la intervención en la decisión de su realización y en la determinación de contrapartidas sociales y económicas, no sólo urbanísticas. Con el procedimiento escogido por Santo André, el Poder Público estudia caso a caso la relación entre la contrapartida dada a cambio de la posibilidad adicional de construcción y la utilización de los recursos por el Poder Público.

Esa relación bilateral no es totalmente disonante con la política de participación popular de Santo André. El proyecto del Eje Tamanduatehy surgió junto a la reorganización de las instancias gubernamentales y la construcción de secretarías y procesos de participación más amplios, con proyectos como, por ejemplo, la Ciudad del Futuro. Inicialmente pensado como espacio de decisión y participación social para los proyectos del Eje, acabó constituyéndose en un espacio de participación más amplio, que vinculó principalmente la experiencia del presupuesto participativo. Este cambio en la gestión es sin duda ejemplar y muy divulgado, principalmente si se le compara con la no participación social de la mayoría de los municipios brasileños, que infelizmente aún parecen seguir la tradición elitista de decisiones concentradas y poco democráticas.

Aunque el proceso haya generado la construcción de ciudadanía y de un espacio democrático, en relación con el proyecto del Eje, parece que fue poco debatido e involucró muy poco a los habitantes de las áreas afectadas por la intervención. Hecho que es coherente, si tenemos en cuenta que, hasta el momento en el cual fueron iniciadas las discusiones públicas con propuestas de proyectos para el Eje, en 1999, las pequeñas operaciones se realizaron en un territorio en reestructuración, donde no había muchos conflictos de intereses; es decir, la participación popular, aunque posible a través de la Cámara de los Concejales, no tenía realmente efectos reivindicatorios, no establecía conflictos claros. Al contrario, había una sensación de que el municipio estaba cambiando en pro del desarrollo económico que enfrentaba el desplome en la reducción de empleos y de la dinámica económica, provocado por la reestructuración industrial regional.

Retomando el tema del territorio, en términos urbanísticos, se puede afirmar que el perímetro del Eje Tamanduatehy sirvió sólo como referencia, pero los perímetros de las operaciones eran los delimitados en cada ley, mucho menores que el del Eje, lo que hacía que las intervenciones estuvieran muy localizadas y tuvieran pocos efectos redistributivos en términos espaciales. Por lo tanto, en términos urbanos, aún se corre el riesgo de que el proyecto se convierta en una gran colcha de retazos, sin integración entre las pequeñas operaciones, dificultando el proyecto macro para el Eje. El propio instrumento de los términos de compromiso, aunque facilitara las negociaciones, acabó por contribuir para que las intervenciones fueran cada vez más localizadas, cada una de ellas involucrando una sola operación.

Impacto del Estatuto de la Ciudad

Después de 2001, con la aprobación del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal 10.257/01) se hizo necesaria la revisión del Plan Director y de la utilización de estos instrumentos. El Estatuto promovió modificaciones conceptuales en relación con la posibilidad de recuperación de plusvalías específicas a partir de este tipo de instrumentos, transformándolos en dos, *otorgamiento oneroso del derecho de construir* o de *alteración del uso y operaciones urbanas consorciadas*.

En términos conceptuales, el Estatuto, ante todo, trae un nuevo concepto sobre el derecho de propiedad cuando dice que el Plan Director municipal deberá definir la función social de la ciudad y de la propiedad, relativizando el derecho de propiedad en términos absolutos y diciendo, en otras palabras, que el propietario no puede hacer lo que quiera en su propiedad, y que ésta debe servir al interés de la colectividad, de acuerdo con lo que la sociedad determine como función social del territorio donde está contenida. Esta alteración en la legislación es importante, ya que tradicionalmente los mecanismos de captación de plusvalías, como *contribución de mejoras* (tributo sobre el beneficio urbano) y IPTU diferenciado (tributo sobre la propiedad), aun cuando fueron reglamentados en décadas anteriores, fueron poco utilizados, pues había (y aún hay) una visión del derecho de propiedad muy anticuada. El discurso de la no utilización de esos instrumentos está basado en la imagen de desestímulo que esa visión anticuada transmite a los empresarios y propietarios.

En términos instrumentales, el Estatuto establece, como ya se mencionó, nuevos instrumentos como el otorgamiento oneroso y la operación urbana consorciada (OUC), así como formas de control para su aplicación y maneras de relacionarlos con las directrices y objetivos del Plan Director y de planes específicos (en el caso de la OUC), facilitando su control social.

Tipo de intervención

De acuerdo con el Departamento de Proyectos Urbanos de la Alcaldía Municipal de Santo André, el total de las operaciones realizadas hasta esa fecha¹³ en el ámbito de las iniciativas del Eje Tamanduatehy entre 1997 y 2000 es la siguiente: 750.000 m² de intervenciones privadas concluidas; 850.000 m² de intervenciones privadas en proceso; 55.000 m² de intervenciones ejecutadas en asociación¹⁴.

¹³ Nota del investigador: las intervenciones realizadas son informadas por el Departamento de Proyectos Urbanos de la Alcaldía Municipal de Santo André, donde existe el Grupo Promotor del Eje Tamanduatehy. El seguimiento del proyecto durante varios años (2000, 2004 y 2005) muestra informaciones con diferente nivel de detalle. En la tentativa de unificación de la información, se hizo evidente en muchas ocasiones la ausencia de información.

¹⁴ Fuente: Sitio en Internet www.santoandre.sp.gov.br, recuperado el 13 de agosto de 2004.

A continuación se presentan algunas tablas que muestran las intervenciones realizadas, sin relacionarlas con las leyes de operaciones urbanas ni con los términos de compromisos acordados. Esta lista muestra que entre 1997 y 2004 hubo una gran dinámica inmobiliaria en torno a la reconversión de uso –modificación de uso industrial a uso comercial y de servicios–, que promovió la instalación de grandes iniciativas como hipermercados y centros comerciales, cuya relación urbana se da a través del eje de las principales avenidas (dos Estados, Industrial y Giovanni B. Pirelli). Esa dinámica no necesariamente está promovida por el instrumento urbanístico; de hecho, al comparar las *tablas 1, 2 y 3* que contienen las intervenciones, con la *tabla 4* que contiene las operaciones, se puede concluir que varias de las intervenciones listadas no hacen parte de ninguna operación.

De las intervenciones descritas en la *tabla 2* es importante destacar dos, que no son operaciones (no utilizan los instrumentos de recuperación, sólo están localizadas en el perímetro del Eje). Estas son ejemplos de que la recuperación obtenida con las operaciones no está vinculada a todas las obras dentro del perímetro, en este caso, una obra de carácter colectivo como mejora en las estructuras de transporte masivo y dos proyectos sociales, uno de ellos de construcción de vivienda de interés social.

- ❖ **Terminal de Transporte de Santo André (Int. 7).** Acción desarrollada por la Secretaría de Servicios Municipales y la Secretaría de Desarrollo Urbano. La operación urbana que viabilizó la nueva estación de autobuses intermodal de Santo André, atiende una necesidad regional e identifica una acción del gobierno en la reconversión de la región del Eje Tamanduatehy en un nuevo polo de desarrollo local y metropolitano. La operación urbana consistió en la concesión por parte de la prefectura, de un terreno público a un conjunto de promotores representados por la DERSA (Desarrollo Vial S/A), que en contrapartida construyeron la Nueva Estación Central de Autobuses de Santo André y una terminal intermunicipal de autobuses, ambas articuladas con la red de trenes. La operación urbana revitalizó parte de la Av. dos Estados y la Av. Industrial; este equipamiento estructurante no existía en el municipio y atendía una carencia local y regional. (Sitio en Internet, www.santoandre.sp.gov.br, recuperado el 13 de agosto de 2004)
- ❖ **Capuava (Int. 6).** En el lugar en el que hay una enorme ocupación de viviendas precarias de bajo renta están siendo desarrollados dos proyectos simultáneos de reestructuración urbanística y habitacional, bajo la coordinación de la Secretaría de Habitación e Inclusión Social: “Santo André Más Igual” y el “Proyecto Mejor Aún”, que desarrollan conceptos de participación e inclusión social amplios, partiendo de la reestructuración urbanística que ofrecerá vivienda de calidad con acceso directo de la población a la educación, salud, seguridad, diversión y centros de servicios y comercio, con generación de renta y empleo. El programa “Santo André Más Igual” es una acción intersecretarial coordinada por la Secretaría, y que hoy es una referencia utilizada nacionalmente en el programa habitacional del Gobierno Federal. En Capuava, además de este programa, se están desarrollando los programas “Mejor Aún”, y el Proyecto Eje Tamanduatehy, ambos de la Alcaldía Municipal, en los que también participa el programa Habitar Brasil del Gobierno Federal, que cuenta con recursos del

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Sitio en Internet www.santoandre.sp.gov.br, recuperado el 13 de agosto de 2004).

Los recursos públicos utilizados provienen de diferentes niveles del Gobierno –municipal, estatal y federal– (Nakano, 2002, p. 65).

Finalmente, la entrevista con Jaime Vega Rocabado, técnico del Grupo Promotor del Eje Tamanduatehy/Alcaldía Municipal de Santo André, llamó la atención sobre la aparición de una nueva intervención en el perímetro, que todavía no es fruto de los recursos obtenidos con la operación:

❖ **Centro Regional de Logística (Int. 4):**

acción en curso en la implantación de uno de los mayores puertos secos de América Latina, en la región del Eje Tamanduatehy, es el Centro de Logística, una acción conjunta entre los empresarios privados COSIPA/MRS Logística y el sector público representado por la Alcaldía de Santo André. Se estima que con el funcionamiento del Centro, entre un 50 y un 60% de la carga del puerto de Santos pasará por el nuevo centro logístico, a través de la ferrovía reconstruida, apoyando las iniciativas locales en las áreas industriales, de servicios y comercio, para las cuales la región del Eje Tamanduatehy ofrece áreas disponibles e infraestructura completa con cableado óptico, energía, vías reestructuradas, gasoducto y oleoducto. La inversión está avaluada en aproximadamente US\$ 7.575.757,58, estando prevista la inauguración de la parte principal para el primer semestre de 2004¹⁵. Este Centro Regional de Logística es uno de los principales proyectos motores regionales, a través del cual se pueden emprender nuevas iniciativas de desarrollo económico y urbano sostenible, con generación de renta, empleo y desarrollo social. (Sitio en Internet www.santoandre.sp.gov.br, recuperado el 13 de agosto de 2004)

- ❖ **Intervenciones, operaciones urbanas y asociaciones en el Eje Tamanduatehy.** Las intervenciones descritas en las *tablas 1 a 3* pueden ser vistas en el *Mapa 2*. En la secuencia elaboramos una tabla con las principales operaciones (*tabla 4*) que están especificadas en el *Mapa 3*. Intervenciones en curso.

Recuperación obtenida

Los datos suministrados por la Alcaldía Municipal de Santo André para el cálculo de la contrapartida varían de operación en operación y en algunos casos no fueron discriminados.

El cálculo de las tres primeras operaciones se basó en el método comparativo directo (NBR 5676/89)¹⁶. Ese método es “aquel en el cual el valor del inmueble o de sus partes constitutivas

¹⁵ Los valores contenidos en ese artículo fueron convertidos de reales a dólares americanos, teniendo en cuenta datos del 2 de febrero de 2005, fecha en la que el cambio correspondiente era de un dólar por 2,64 reales.

¹⁶ El Municipio ha desarrollado una fórmula para establecer los valores del otorgamiento oneroso que está descrita en el Plan Director del Municipio, aprobado en diciembre de 2004. Esta fórmula aún no ha sido formalmente utilizada.

es obtenido a través de la comparación de datos de mercado relativos a otros de características similares. Es utilizado para avalúos de terreno y mejoras y consiste en la investigación de mercado de bienes similares vendidos y/o en oferta, considerándose la homogeneización” (José Jr., 2005, p.4). El método comparativo de datos de mercado (NBR 5676/89) es muy utilizado en avalúos de inmuebles urbanos y permite conocer y tener en cuenta las tendencias y fluctuaciones del mercado inmobiliario, pues la base para su cálculo es el valor de mercado.

A continuación se presenta una lista de los valores de contrapartida (ver *tabla 5* – Cuadro resumen de las contrapartidas obtenidas) informados por la Alcaldía. Se tiene como resultado que el monto de recursos representa del orden de US\$ 12.056.156,02. Si se compara con los ingresos del municipio en el año 2003, el monto de la contrapartida es menor que el recaudo del IPTU (US\$ 30.662.337,01) y cerca de un 6,85% del valor de los ingresos totales del municipio (US\$ 175.884.341,67)¹⁷. Es decir, el monto de la contrapartida no es un valor despreciable.

A pesar de que cualquier ciudad brasilera difícilmente conseguiría esta suma a partir de negociaciones con el sector privado, esto es, a pesar del éxito en la recuperación, este valor debe ser relativizado y cualificado, con el fin de mejorar la experiencia de recuperación de plusvalías. Se debe considerar que en la práctica, en algunos casos, las contrapartidas fueron obras que algunas veces no se ejecutaron, o valores que aún deberán ser pagados, lo cual significa que la comparación con el presupuesto municipal es relativa, pues las contrapartidas no se expresan en ese mismo año. Adicionalmente, el *mapa 3*, que contiene las intervenciones en la región, demuestra que fue necesario obtener financiaciones tradicionales del Gobierno Federal (como es el caso del Programa Habitar Brasil) para la ejecución de obras de interés social en el perímetro, que fueron utilizadas para la propia implementación de las pequeñas operaciones, no siendo suficientes para todos los proyectos desarrollados en el Eje. El hecho de que las contrapartidas no se hubieran hecho efectivas en dinero, sino en obras de infraestructura, admite análisis positivos, pero también negativos. En el primer caso, las obras generaron empleos y dinámica, y promovieron la construcción de parques y paseos de interés colectivo, mejorando la calidad urbanística y paisajista de la región. Las consideraciones negativas se relacionan con el hecho de que estas obras respondieron principalmente al interés de los empresarios, ya que facilitaban el acceso a los proyectos o eran obras de saneamiento que las beneficiaban directamente, aunque propiciaron el mejoramiento del espacio urbano en su conjunto.

Los acuerdos que no se concretaron fueron pocos; su no realización se debió a la dificultad de hacer coincidir y articular diversas iniciativas a un mismo tiempo. Es el caso de las contrapartidas de la OP Pirelli, por ejemplo. Una hipótesis que puede explicar lo que sucedió es que el Poder Público percibió las dificultades y, por esta razón, modificó el término de las negociaciones,

¹⁷ Recuperado del sitio en Internet www.santoandre.sp.gov.br, en noviembre de 2004..

TABLA

De esas intervenciones descritas por las legislaciones, organizadas de forma cronológica en términos de realización, en síntesis, se puede comparar:

4

Intervención	Año	Descripción	Área involucrada (m ²)	Área modificada (m ²)	Valor del beneficio económico	Valor contrapartida o inversión en modificación urbana (US\$)	Destino de la contrapartida	Marco legal	Situación en 2004
1. Operación urbana Industrial I Int. 2	1997	Desafecta y autoriza la permuta de áreas públicas; altera parámetros urbanísticos y autoriza la exención del IPTU. A través de esa Operación se viabilizó la reurbanización del primer tramo de la Av. Industrial, volviendo a crear un nuevo polo de desarrollo local y regional con la implantación de iniciativas de servicios y comercio, como el Centro Comercial ABC Plaza, un centro empresarial, el Extra, una C&C Construcción y un conjunto habitacional.	157.765 + 9.859 (recualificación de la Av. Industrial)			US\$ 696.738,63 (obras viales y reurbanización)	Ampliación del sistema vial de la Av. Industrial, con doble calzada en el área de influencia del Global Shopping	Ley 7.496/97	Concluida
2. Operación urbana Industrial II Cyrella Int. 3	1998/ 1999	Concesión de beneficios urbanísticos a través del otorgamiento oneroso y de la donación del área. Posterior a la operación urbana Industrial I se viabilizó la reurbanización de un tramo adicional de la Av. Industrial y la ampliación y reestructuración del Parque Celso Daniel. El empresario pudo viabilizar, a través de los índices urbanísticos adquiridos, la construcción del centro hotelero Íbis y Mercure (estándar de 3 y 4 estrellas).	16.545,60 (terreno)	22.456 + 3.309 (recualificación del Parque Municipal Celso Daniel)	US\$ 100.276,51	US\$ 50.000 (terreno y obras para la ampliación del parque) y donación del 20% del terreno para la ampliación del parque público ya existente (antiguo Parque Duque de Caxias).	Ampliación e implantación del acceso al Parque Municipal Celso Daniel; ampliación de la Av. Industrial.	Ley 7.873/99	Concluida
3. Operación urbana Pirelli (Ciudad Pirelli) Int. 1	1998	Sustitución de parte de la industria Pirelli (Sector Cabos) con ampliación y recualificación del sistema vial (segunda calzada de la Av. Giovanni Batista Pirelli), creación del miniparque público (Parque Ciudad Pirelli), una escuela municipal y depósito de dinero en el Fondo de Desarrollo Urbano, para la pavimentación y modificación de la gran calle comercial peatonal Oliveira Lima en el centro de la ciudad.	187.300 (terreno); 258.810 (área construida).	31.589 (para la implantación de un parque) además de la construcción de una nueva escuela.		Lo previsto eran aprox. 23 millones de dólares. Datos más actualizados precisan que la cifra es de 6.932.095,45 dólares (parque, escuela, pavimentación de calles y recursos para el Fondo de Desarrollo Urbano).	Segunda calzada de la Av. Giovanni Baptista Pirelli con la infraestructura; nueva escuela Homero Thon; pavimentación de Oliveira Lima.	Ley 7.747/98; Ley 7.748/98; Ley 7.830/99; Ley 8.025/00	Concluido parcialmente

		<p>Para el futuro está prevista la construcción de un viaducto que conecta la Av. dos Estados y la Av. Giovanni Batista Pirelli.</p> <p>El empresario obtuvo índices urbanísticos para el diseño e implantación de un gran proyecto urbanístico que incluye un centro empresarial (Ciudad Pirelli), un complejo universitario, áreas públicas y conjuntos habitacionales que aún no se han realizado.</p>							
4. Operación urbana Global Shopping Int. II	1998 1999	<p>Concesión de beneficios urbanísticos como el permiso de la categoría de uso y del cambio de índice de aprovechamiento a través del otorgamiento oneroso y de donación de un área. En asociación con la Funcef fue viabilizado el Auto Shopping Global, que forma parte de un área abierta para nuevas iniciativas. El Proyecto Global busca crear un centro empresarial para iniciativas con alcance local y regional.</p> <p>La operación urbana que viabiliza el Proyecto Global incluye obras de reurbanización del área que limita con la Av. dos Estados y el ferrocarril, la construcción de una vía paralela a la Av. dos Estados, viaducto elevado y de conexión de ésta a la Av. Giovanni Batista Pirelli, además de obras públicas de infraestructura, iluminación, señalización y paisajismo. Actualmente ya fueron ejecutadas las obras viales en la Av. dos Estados, además de la construcción de parte de la vía paralela con reestructuración paisajística, de iluminación y señalización.</p>		290.000 con donación de vía local y paisajismo de la Av. dos Estados.		US\$ 2.040.909,09 (modificación de la Av. dos Estados y construcción de dos <u>pontilhões</u> en la Av. dos Estados).	Modificación de la Av. dos Estados y construcción de dos <u>pontilhões</u> en la Av. dos Estados en el cruce con la vía férrea.	Ley 7.958/99 LDI	Concluido parcialmente
5. Uni ABC Int. 5		<p>Como resultado de la operación urbana y de la asociación entre la Universidad del Gran ABC y la Alcaldía de Santo André, se viabilizó la reestructuración urbano-paisajística del tramo de la Av. Industrial. La instalación de la Universidad reestructuró un área degradada con galpones abandonados, en un nuevo centro académico de importancia regional.</p>		32.700 + 2.099 (recualificación de la Av. Industrial y recualificación exclusiva de las calzadas de la Av. de la Paz)		US\$ 1.153.670,21 (obras viales, reurbanización e implantación de calzadas exclusivas)	UniABC en funcionamiento; Av. Industrial con una segunda calzada; Av. da Paz con calzadas exclusivas.	Ley de Permuta	Concluida

TABLA

De esas intervenciones descritas por las legislaciones, organizadas de forma cronológica en términos de realización, en síntesis, se puede comparar: (Continuación)

4

Intervención	Año	Descripción	Área involucrada (m ²)	Área modificada (m ²)	Valor del beneficio económico	Valor contrapartida o inversión en modificación urbana (US\$)	Destino de la contrapartida	Marco legal	Situación en 2004
		Hubo, como en las otras operaciones y asociaciones, una reestructuración del sistema vial y de la infraestructura local, así como de la iluminación, señalización y paisajismo. La UniABC genera hoy 1.011 empleos directos y aproximadamente 900 indirectos y ofrece 15.000 cupos universitarios a la región del Gran ABC.							
6. Flat Quality Service - Av. Portugal	1998	Concesión de beneficios urbanísticos caracterizados por el permiso de categoría de uso en el lote en la zona en que se ubica (de A2 a A4) y de la utilización del primer piso de forma diferenciada.	2.180 (terreno escritura), 3.009 (terreno real), 19.268,88 (área construida)		US\$ 184.643,94	US\$ 110.606,06	Costeo de la ejecución del proyecto arquitectónico y construcción del Centro de Actividades Andrezinho Cidadão (centro de aprendizaje de oficios).	Ley 7.700/98 y Ley 7904/99	
7. Operación urbana Sé Supermercados (hoy Pan de Açúcar Figueiras)	1999	Concesión de beneficios urbanísticos con el cambio de zonificación (de A2 a A4, alterando la zonificación de una vía hacia calle comercial). El hipermercado fue inaugurado.	2.450 (terreno)	2.450,00 + 15.000,00 en el Jardín Cristiane.	US\$ 130.990,71	US\$ 78.594,42 en la remodelación de la Plaza en el Jardín Cristiane.	Construcción de la Plaza en el Jardín Cristiane.	Ley 7.948/99	Concluida
8. Hipermercado Pan de Açúcar Int. 8		Resultado de la asociación con el Hipermercado Pan de Açúcar, se viabilizó la reestructuración urbano-paisajística de la Plaza News Sellers Diario del Gran ABC (18 do Forte), con 18.000 m ² ; la plaza remodelada favorece la revitalización de la Av. dos Estados. El empresario pudo, a partir de la parcelación del suelo y de los índices urbanos, construir el Hipermercado con nuevos servicios.		28.000 + 29.000 de urbanización y paisajismo del área pública.		US\$ 245.454,54 (recualificación paisajística de 18 do Forte).	Recualificación del parque 18 do Forte.	Términos de compromiso.	Concluida

9. Hipermercado Carrefour Int. 10		A través de la asociación con Carrefour se viabilizó la revitalización urbana de un tramo adicional de la Av. dos Estados. A través de la asociación, el hipermercado construyó, según directrices de la Alcaldía, un área verde pública de 10.000 m² con equipamientos públicos que benefician a la población local, se trabajó cualitativamente el paseo urbano y la reintegración del entorno de la Av. dos Estados. A través de la asociación, el hipermercado pudo obtener índices urbanos para implementar y ofrecer nuevos servicios a la población. La iniciativa genera 400 empleos directos y aproximadamente 260 indirectos.		28.714 + 13.901 de recualificación del parque público		US\$ 227.272,72 (recualificación paisajista de 18 do Forte)	Recualificación del parque 18 do Forte.	Términos de compromiso.	Concluida
10. Servicio Social do Transporte (SEST)/Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte (SENAT)				32.354,62 recualificados, área de SEST/ SENAT que actualmente está evaluada.		US\$ 353.787,88 (recualificación del entorno y construcción de obras viales)		Términos de compromiso	
II. Condominio Industrial Irmãos Franchini Int. 9	1999 2000	Concesión de desenglobe del área a través de otorgamiento oneroso y de donación del área correspondiente a la apertura de la vía para hacer efectivo el desenglobe. Como resultado de la asociación con la empresa Franquini, se viabilizó el reajuste de tierras para la instalación de un condominio industrial en el área de la Av. dos Estados. A partir de la asociación se viabilizó la inversión privada para la revitalización de parte del arroyo Guarará, la ejecución de obras de paisajismo, pavimentación de la vía, iluminación pública, paseo público e infraestructura básica. El condominio cuenta hoy con acceso directo a la vía férrea y a la Av. dos Estados, y con cableado de fibra óptica, infraestructura de gas, energía, agua y oleoducto, además de estar cerca al Polo Petroquímico. En un futuro cercano se beneficiará del centro regional de logística que debe ser implantado a comienzos de 2004.	37.249,54 (suelo)	30.055 (actualmente en obras), 7.194 en obras viales.	US\$ 344.096,21	US\$ 167.026,99 (recualificación del arroyo Guarará y construcción de la vía pública)	Implantación del sistema vial con las respectivas obras de infraestructura.	Términos de compromiso y Ley 7.958/99 LDI	En obra.

TABLA

Resumen de las contrapartidas obtenidas

5

Intervención	Área involucrada (m ²)	Área modificada (m ²)	Valor del beneficio económico (US\$)	Valor de la contrapartida o de la inversión en la cualificación urbana (US\$)	Empleos generados directos e indirectos*
1. Operación urbana Industrial I		157.765 + 9.859 (recualificación de la Av. Industrial)		US\$ 696.738,64	Centro Comercial ABC Plaza - 4.450
2. Operación urbana Industrial II Cyrella	16.545,60 (terreno)	22.456 + 3.309 (recualificación del Parque Municipal Celso Daniel)	US\$ 100.276,52	US\$ 50.000,00	Complejo hotelero - 1.060
3. Operación urbana Pirelli (Ciudad Pirelli)	187.300 (terreno); 258.810 (área construida).	31.589 (para implantación de un parque) además de la construcción de una nueva escuela.		US\$ 6.932.095,45	Ciudad Pirelli - 1.200
4. Operación urbana Global Centro Comercial		290.000 con donación de una vía local y paisajismo de la Av. dos Estados.		US\$ 2.040.909,09	Global Auto Centro Comercial - 830
5. Uni ABC		32.700 + 2.099 (recualificación de la Av. Industrial y recualificación exclusiva de las calzadas de la Av. de la Paz)		US\$ 1.153.670,21	3.211
6. Flat Quality Service - Av. Portugal	2.180 (terreno escritura); 3.009 (terreno real); 19.268,88 (área construida)		US\$ 184.643,94	US\$ 110.606,06	260
7. Operación urbana Sé Supermercados (hoy Pan de Azúcar Figueiras)	2.450 (terreno)	2.450,00 + 15.000,00 en el Jardín Cristiane	US\$ 130.990,71		730
8. Hipermercado Pan de Azúcar		28.000 + 29.000 de urbanización y paisajismo del área pública.		US\$ 245.454,54	
9. Hipermercado Carrefour		28.714 + 13.901 de recualificación del parque público		US\$ 227.272,73	1.260
10. Servicio Social de Transporte (SEST)/Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte (SENAT)		32.354,62		US\$ 353.787,88	650
II. Condominio Industrial Irmãos Franchini	37.249,54 (gleba)	30.055 (actualmente en construcción), 7.194 en construcciones viales	US\$ 344.096,21	US\$ 167.026,99	340
TOTAL				US\$ 12.056.156,02	15.151

* Datos obtenidos de los propios empresarios y tabulados por la Secretaría de Desarrollo Urbano/Alcaldía Municipal de Santo Aviré, 2004.

haciéndolas menores y más delimitadas, y vinculando a un solo empresario y al Poder Público, y no a un grupo de inversionistas, estrategia que permitió que fuera posible la recuperación.

Éxitos y fracasos

En términos políticos, se puede afirmar que el Proyecto del Eje, aunque susceptible de mejoras, viabilizó la recuperación de la valorización del suelo, promovida o no por el Poder Público, resultando en un valor impactante en relación con la recaudación municipal y, por lo tanto, se convirtió en un proyecto político que también tuvo impactos positivos, reconocidos por los ciudadanos de Santo André.

También se puede afirmar que la gestión municipal tuvo un papel significativo y proactivo, en relación con la propuesta de modificaciones urbanísticas relacionadas con el impacto de la reestructuración productiva en la región. Este impacto promovió una mejora de la autoestima de los ciudadanos en relación con ese territorio, que se percibe o se expresó, por ejemplo, en la reelección de la administración del Partido de los Trabajadores (PT) durante tres períodos consecutivos.

El caso también es un ejemplo de la relación distante entre el sector de las finanzas y de la planificación, que no es una excepción en los municipios brasileros. Al tiempo que se fortalecía el instrumento de la operación urbana, se daban descuentos considerables en el IPTU. No hay todavía una visión amplia del Poder Público sobre la captación de plusvalías urbanas por medio de diversos instrumentos, urbanísticos o tributarios.

En relación con la preocupación inicial de la reestructuración económica, se puede decir que, en términos económicos, esa iniciativa fue estratégica para fomentar el crecimiento del sector terciario en Santo André y para atraer inversionistas para la región. El proyecto incentivó el proceso de reestructuración económica de la región, atrayendo una serie de inversionistas privados que promovieron beneficios, los cuales revirtieron en proyectos para la ciudad en su conjunto e incrementaron la participación del sector terciario en la tributación municipal. De acuerdo con la Alcaldía Municipal de Santo André, se generaron 14.000 empleos directos e indirectos, 250 millones en inversiones privadas en nuevas iniciativas en la ciudad, más de US\$ 12 millones en obras públicas de infraestructura urbana, además de más de 30.000 m² en áreas verdes recualificadas¹⁸. Esa suma de US\$ 12 millones es un logro muy importante, si se tiene en cuenta la dificultad de los municipios brasileros para obtener recursos provenientes de la iniciativa privada; son recursos que teóricamente no se habrían obtenido a partir del presupuesto público.

Sin embargo, es muy importante tener en cuenta que el estudio, en relación con los usos y el mercado inmobiliario, realizado para simular la utilización del *land pooling* o reajuste de tierras,

¹⁸ Recuperado del sitio en Internet <http://www.santoandre.sp.gov.br>, el 20 de agosto de 2004.

ya evidenciaba un ambiente favorable para la atracción de actividades económicas pertenecientes al sector terciario (como hoteles y universidades), que garantizaba el 10% de los usos para vivienda de interés social (HIS), al mismo tiempo que estimulaba los usos mixtos, a través de un zonamiento con pocas restricciones de uso. Parece absolutamente legítimo que un proyecto de operación urbana tenga como cuestión principal la posibilidad de recuperación y de desarrollo económico, aunque sea necesario entenderlo como parte de sistemas más globales – nacionales y regionales– que tienen como objetivo la recuperación económica. Una operación urbana por sí sola no parece ser capaz de dinamizar un municipio.

Se observa que la experiencia alimenta la esperanza de que un área de la ciudad o una operación urbana pueda participar en la reestructuración económica municipal (bien sea con base en la reconversión de usos relacionados con el sector secundario a los del sector terciario o en el mantenimiento de los del sector secundario)¹⁹. Se observa que la experiencia fomentó iniciativas y proyectos y posibilitó la generación de empleos, aun cuando no logró resolver problemas macroestructurales de la economía brasilera. El principal fracaso a este respecto posiblemente esté centrado en la idea de la dificultad de usar políticas de suelo para crear una base económica. Con el discurso de estimular la implantación y mantenimiento de actividades económicas, el municipio cedió en materia de impuestos, como el IPTU, que es significativo en términos financieros, además de ser un potente instrumento para las políticas re-distributivas en el espacio. Al otorgar exenciones, se dejan de recibir recursos cuya suma muchas veces es desconocida, dificultando su medición y el planteamiento de propuestas alternativas por parte del Poder Público a los empresarios.

En relación con los objetivos urbanísticos, si no se tienen en cuenta o no se evalúan las posibilidades perdidas, así como el resultado concreto, es necesario reconocer que hubo una recualificación significativa del área en relación con los ejes viales, el establecimiento de paseos y áreas verdes, en un proyecto muy diferente al del antiguo curso canalizado del Río Tamanduatehy, sin paseos, sin verde, sin calidad vial.

En relación con los proyectos que se implantaron, generalmente hipermercados, estos constituyen una tendencia que puede ser identificada en todo el Eje, incluso en cercanías al municipio de São Paulo, en donde no había instrumentos de operación urbana. Las operaciones urbanas no parecieron constituir por sí mismas un factor inductor de la transformación de esos grandes terrenos industriales fordistas en nuevos barrios, con uso mixto. Parecen adaptar su forma urbana de manera

¹⁹ Esa esperanza es reforzada por la hipótesis presentada por Bassul (2005, p. 30) en cuanto a que el tema de la reforma urbana se mostró interesante a los representantes del capital inmobiliario por la “pérdida de competitividad” de las ciudades brasileras en el ámbito de la economía globalizada, determinada por las “deseconomías urbanas” y por la degradación social y ambiental, factores que pusieron el tema de la reforma urbana en el contexto de las preocupaciones de los sectores dominantes del capitalismo brasileño.

tímida a partir del cambio de uso, a los mismos grandes terrenos fordistas. No hubo, por lo tanto, una transformación estructural del tejido urbano en el sentido de creación de vida urbana de barrio.

Lo anterior sin hablar de la opción adoptada por las actividades del sector terciario, que se organiza en redes de grandes equipamientos, distanciándose de la política de desarrollo económico local y de inclusión social. De la misma manera que se presenta en el discurso, la práctica refuerza la megainversión.

El instrumento utilizado da pocos parámetros urbanísticos que promuevan un proyecto integrado; el urbanismo se resuelve caso a caso. Funciona casi como unos términos de acuerdo, una especie de estudio de impacto, hecho que muestra que el instrumento operación urbana no está siendo utilizado de la manera como fue concebido. Se corre el riesgo de que el proyecto se convierta en una gran colcha de retazos, sin integración entre las pequeñas operaciones, impidiendo la ejecución efectiva del proyecto macro para el Eje. La afirmación es que se corre el riesgo, pues el proyecto aún está en proceso de ejecución y todavía puede darse más atención a los temas urbanísticos.

Aunque el conjunto de intervenciones no haya promovido un espacio urbano integrado, calificó considerablemente el ambiente del Eje Tamanduatehy. En términos de propuesta para viabilizar esa integración, podemos decir que el primer instrumento estudiado, el *land pooling* o reajuste de tierras, pudo ciertamente haber promovido un espacio más integrado que el resultante de un conjunto de pequeñas operaciones. En ese sentido, se puede afirmar que la forma como el instrumento fue utilizado no propició la realización de un proyecto urbano de conjunto.

En términos urbano-económicos, la hipótesis inicial que trabajaba la posibilidad de captación de plusvalías generadas por la valorización del precio de la tierra, tampoco parece haberse llevado a cabo. La evaluación de los impactos del proyecto utilizó como indicadores cuantitativos los precios de la tierra e inmobiliarios en el periodo de 1995 a 2000 y mostró que no fue un proyecto impactante.

Podemos decir que no hubo un impacto del proyecto Eje Tamanduatehy en el mercado del suelo. El precio del suelo por metro cuadrado, en el área de intervención del Eje, es cercano a los valores encontrados en la periferia, lo que revela que el proyecto hasta este momento no ha alterado la dinámica del área. Podemos entender que esta situación se debe al hecho de que las perspectivas del proyecto no se han traducido en términos de una nueva reglamentación urbanística, o a que los inversionistas financieros esperan una definición de las reglas. Desde el punto de vista de los precios, estos varían de US\$ 56,82 el m², el precio más bajo en la ciudad, equivalente a la periferia, a US\$ 170,45 el m², en el entorno del área céntrica. (Informe Sustantivo de Consultoría, coordinado por la urbanista Raquel Rolnik)

Aun considerando que todavía falta un diagnóstico preciso de la situación inmobiliaria de la región (cuestionamiento hecho también por el entonces coordinador del proyecto Ênio Vivo Junior) y que

haya podido haber errores en las estimaciones y verificación, tanto para el cálculo de la contrapartida como para la gestión del instrumento, no parece haber ocurrido una valorización del suelo.

Después del periodo de discusión del proyecto, a finales de la década de los noventa, no fueron solicitados muchos nuevos procesos por parte del sector privado, sólo algunos de menor importancia. Después de la Ley de Desarrollo Industrial se instalaron nuevos proyectos locales, con el único propósito de llevar a cabo un proyecto urbano integrado. La estrategia urbanística parece estarse desconfigurando en el momento de viabilizar su implementación.

En relación con los objetivos sociales, de promoción de la inclusión socioterritorial y de democratización del acceso al proyecto, el proceso aún está en construcción. Al verificar el mapeamiento de los proyectos en marcha, se comprobó que la mayoría de las iniciativas que trabajan en la inclusión de modelos más tradicionales (urbanización de tugurios, oferta de vivienda de interés social, equipos públicos) fueron realizadas con posterioridad a aquellas de los privados, generalmente grandes iniciativas del sector terciario (centros comerciales, hipermercados). Adicionalmente, con excepción de algunas plazas y parques, la mayor parte de estos proyectos no fueron enteramente promovidos con los recursos financieros obtenidos, ni con la valorización, ni con las contrapartidas establecidas, sino con la fórmula más utilizada por la mayoría de los municipios brasileros, que consiste en créditos a través de bancos federales cobrados con intereses. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que la divulgación y la imagen del proyecto del Eje incidió favorablemente para que el municipio obtuviera esas financiaciones, que generalmente se logran mediante estudios basados en avalúos de los valores inmobiliarios y se consiguen más fácilmente cuando es evidente que hay voluntad y compromiso político.

En relación con la participación popular, en la evaluación hecha por el Poder Público municipal, a través de una entrevista con Ênio Moro Junior, coordinador del proyecto del Eje Tamanduatehy, para Kazuo Nakano (2002, p. 65), la principal dificultad para la realización del proyecto (y consecuentemente de nuevas pequeñas operaciones) residió en la falta de articulación con una política urbana más amplia, con un marco regulador efectivo que reconozca canales reales de participación popular.

Hubo una inversión en los propósitos de la participación. Se creó un canal de participación popular que incluía la discusión del proyecto y otras discusiones sobre planificación, o sobre la Ciudad del Futuro, ya que este proyecto ha sido considerado por diversos institutos que evalúan experiencias municipales como referencia para muchos municipios. La Ciudad del Futuro y otros programas y canales de participación estimularon y trabajaron en la capacitación de la población para la intervención en la construcción de la política urbana. Sin embargo, este es un proceso en construcción. No es justo asignar una responsabilidad sobre participación calificada al proyecto y al municipio de Santo André, en un país donde históricamente esa participación fue reprimida por gobiernos centralizadores y poco democráticos. La estrategia municipal fue

la participación a través de los canales habituales (no por eso menos fuertes e importantes), como por ejemplo, el presupuesto participativo (PP). Por esta razón las demandas de la población para el Eje se obtuvieron principalmente del presupuesto participativo, reforzando ese escenario de participación. Las experiencias del presupuesto participativo en Brasil son muchas y ya fueron muy debatidas, identificando sus límites y potencialidades. En términos generales, las discusiones y la participación en la planificación urbana aún son conflictivas, en comparación con la experiencia de participación en el PP. En la planeación urbana se trabaja en el sentido de la implementación de derechos, de forma más universal, para todos, y menos para el interés de algunas comunidades organizadas o de intervenciones muy localizadas como las del PP. Pero los municipios que tienen esa experiencia participativa enraizada, como es el caso de Santo André, hoy trabajan en el sentido de involucrar a la población en la elaboración de la planificación municipal. Es importante enfatizar que en Brasil hay un proceso creciente de responsabilidad política en el urbanismo, y esa responsabilidad también se extiende a legitimar los canales de participación de la población y no sólo a crear un nuevo marco legal.

En relación con el debate sobre la recuperación de las plusvalías, se puede afirmar que hay pocos actores que intervienen en esa discusión de forma calificada. La población se involucra demandando beneficios y resolución de problemas aislados y particulares, que se relacionan con su vida cotidiana, pero está poco calificada para el debate sobre la recuperación de la plusvalía. Quienes están a favor de este tipo de operaciones son generalmente los empresarios y el mercado inmobiliario, estimulado y dinamizado, así como los promotores de grandes equipamientos urbanos privados. Quienes no están de acuerdo adoptan generalmente dos posiciones: están a favor de lo que llaman el “urbanismo catalán”, que pone el capital a disposición de la ciudad y que efectivamente exige o cobra poco de éste o tienen una visión tradicionalista de la propiedad privada, que considera que recuperar la plusvalía es una forma de cobrar lo que juzgan un “nuevo” u otro “impuesto” sobre la propiedad.

Evolución y perspectivas

Una de las dificultades planteadas por el entonces coordinador del proyecto del Eje Tamanduatehy era la inexistencia de la dimensión económica en el marco de la regulación urbanística (Nakano, 2002, p. 65), que ya fue superada con la aprobación del Estatuto de la Ciudad y deberá ser puesta en marcha con la actual revisión del Plan Director, recién aprobado en la Cámara de los Concejales (diciembre de 2004).

En la perspectiva de construir una operación urbana consorciada (OU), las normas y las directrices del Estatuto de la Ciudad pueden ayudar a resolver algunos de los problemas identificados en la implementación del instrumento. Pero aun así, la concepción del Estatuto en relación con las OU no garantiza que haya realmente una mejor distribución de las cargas y los beneficios

del proyecto. El Estatuto contiene un conjunto de instrumentos urbanísticos, de los cuales las OU son uno de ellos, que pueden ser concebidos en forma positiva; sin embargo, el Estatuto no contiene instrucciones que indiquen cómo debe ser su implementación. Por esta razón, experiencias como la de Santo André son importantes para apoyar a los municipios en la implementación de estos instrumentos. Hay que tener en cuenta que la experiencia del Eje se realizó antes del Estatuto y que hoy tiene nuevas posibilidades y perspectivas.

Por ejemplo, en las discusiones sobre el Plan Director, se propuso la ampliación del área del Eje, con énfasis en la región del Capuava (área con ocupación precaria y con viviendas de baja renta), de manera que se pueda ampliar la oferta de “área” o potencial constructivo para diferentes usos, sobre todo considerando la escasez de tierras e inmuebles urbanos destinados a la vivienda de interés social (Segundo Informe de Actividades, 2002). La propuesta del Plan Director discutida conjuntamente con el Instituto Pólis, en consultoría realizada en 2002-2003, preveía también la posibilidad de que la operación se realizara en un perímetro discontinuo y que se pudiera establecer que los nuevos proyectos dispusieran de un porcentaje de área destinada a la vivienda de baja renta (generando lotes en el perímetro para la construcción de vivienda de interés social) o que dieran una contrapartida financiera del 10% para ese fin.

Además de la anterior propuesta, a través de los medios y de las discusiones de la revisión del Plan Director Municipal, se percibió una aparente modificación del proyecto inicial, el cual preveía la instalación del sector terciario, después de la realización de las operaciones. Las nuevas directrices, sugeridas en la nueva legislación del Plan Director, buscan la atracción y permanencia de las industrias, manteniendo las funciones de las zonas industriales estaduais (Zupis), así como el aumento del área del Eje para viabilizar la inserción de nuevas actividades productivas. Se cree que esta modificación está relacionada con la mayor posibilidad que tiene el sector secundario para generar empleos, así como con el deseo que en este mismo sentido manifestó la población.

Es fundamental que ahora Santo André esté canalizando sus energías para hacer funcionar el Consejo de Desarrollo Urbano, oficializando la participación popular en todo ese proceso. El Consejo, reorganizado a partir de la gestión propuesta en el Plan Director, deberá tomar posesión en abril del año 2005.

En resumen, la experiencia no fracasó, pero no alcanzó todas las expectativas esperadas para una operación urbana. Si por un lado la experiencia no es ejemplo de cómo utilizar el instrumento urbanístico de la operación urbana, pues termina siendo empleado para un objetivo diferente del inicial, la reestructuración económica y no para la recualificación de un espacio determinado que se quiera transformar a través de obras socialmente deseables, utiliza el cobro del otorgamiento oneroso del derecho de construir conjuntamente con las permutas y el cambio de uso para viabilizar la dinamización de la economía y no para recuperar la plusvalía, cobrando poco de los empresarios, permitiendo la administración lenta de estos recursos y no consiguiendo

viabilizar los proyectos de inclusión social previstos. Por otro lado, en la visión del Poder Público, en una primera mirada a la región, ya parece que el proyecto logró lo propuesto: realmente hubo inversiones, y el área, antes subutilizada, ahora está siendo aprovechada. La pregunta que queda en el aire es: ¿no hubiera podido tener más calidad urbana y haber establecido mejores criterios y mayores límites al inversionista privado?

En ese sentido, la experiencia es replicable en la medida en que hace parte de una estrategia que incluye diversas ciudades del país y del mundo que compiten para dinamizar la economía y el sector terciario. Santo André está en una Región Metropolitana cuyos municipios aledaños están sufriendo de la misma crisis económica y están en la búsqueda de los mismos resultados económicos. Sin embargo, se espera que sea replicada bajo una nueva visión, más crítica, que imponga límites menos débiles al inversionista privado, al mismo tiempo que promueva un espacio urbano con calidad para generar la integración e inclusión social²⁰.

Consideraciones finales

La cuestión central de que trata este estudio de caso es la relación entre las políticas urbano-territoriales y la reestructuración económica, o aún más, la competitividad entre ciudades. Como ya se ha dicho, el proyecto del Eje Tamanduatehy es un ejemplo de la tentativa de utilización de la operación urbana o de instrumentos de otorga onerosa del derecho de construir, como parte de un proyecto de recuperación y de desarrollo económicos. Parece absolutamente legítimo que un proyecto de operación urbana tenga como punto principal el desarrollo económico, aunque sea necesario situar su factibilidad a partir de su participación en sistemas más globales –nacionales y regionales– que buscan la recuperación económica, y no como un instrumento aislado.

Hay un cambio significativo en la postura en relación con el instrumento urbanístico, que es todavía un deseo aún no cumplido, de reforma y modificación de un territorio industrial en un territorio moderno, bien sea industrial o terciario, que permita atraer y mantener inversionistas. Acaba por “ceder” la recuperación obtenida (contrapartida y obras) en pro de los mismos terrenos de donde fue obtenida, adquiriendo una especie de función “retro-alimentadora” que promueve la revalorización de los mismos terrenos.

Al mismo tiempo, la idea de redistribución y justicia social es pensada en términos políticos, no a partir de políticas territoriales redistributivas, es decir, no a partir de políticas que redistribuyan

²⁰ En la línea de lo que afirman Maricato & Ferreira (2002) y Fix (2001) en relación con la crítica a la planificación territorial en Brasil, hay un total descreimiento de que el instrumento de la operación urbana logre promover la inclusión social y tenga un carácter redistributivo, si se desarrolla de forma localizada, revalorizando la mayoría de las veces el área de intervención. Es necesario que se desarrollen nuevas formas de concepción e implementación del instrumento de la OU, de tal manera que las experiencias concretas permitan relativizar el total descreimiento, que permea casi todas las críticas al instrumento.

en el territorio las plusvalías del suelo, que promuevan la mezcla de estratos sociales, ingresos familiares y usos en el mismo perímetro. La idea de redistribución y justicia social en los municipios brasileros se da principalmente a partir de políticas económicas que gestionan empleo e ingresos para la población. De ahí que, en forma resumida, se puede afirmar que las políticas de recaudación para el municipio a través de impuestos sobre actividades económicas pesan más que las políticas que buscan la redistribución en el territorio a través de políticas de recuperación de la plusvalía del suelo. El dinamismo económico y la generación de empleo informan más claramente a la población sobre las políticas con inclinaciones redistributivas que están siendo realizadas, además de que posibilitan la construcción de una sustentación política, aspecto que no es reconocido a través de las políticas de recuperación de la plusvalía, frecuentemente vistas con restricciones por la población, entendidas de forma preconcebida como “un nuevo tributo”. En ese sentido, la lógica política es aprovecharse del dinero recaudado con la recuperación, no de la plusvalía, pero sí a través de gravámenes sobre las actividades económicas, para hacer política económica y dejar al territorio la función de no crear “obstáculos” a ese desarrollo, no cobrando impuestos (exención del IPTU), invirtiendo en obras viales significativas para el flujo económico (apertura y mejora de vías, Centro Regional de Logística), entre otros. El objetivo principal del instrumento se cambió y lo que tuvo más efecto fue el aumento de la recaudación municipal a partir de impuestos sobre actividades económicas, la generación de empleos y no la recuperación de la valorización del suelo obtenida con carácter re-distributivo.

Es posible también hacer otro tipo de análisis de este estudio de caso, resaltando que a partir de pequeñas operaciones o de asociaciones público-privadas se logran recursos privados, que pueden invertirse en el desarrollo del municipio como un todo. En ese sentido, la estrategia política adoptada reforzó el papel de líder del alcalde de Santo André, Celso Daniel, miembro del Partido de los Trabajadores, factor importante para lanzar la propuesta de internacionalización de ese municipio y de sus políticas. Su muerte, en abril de 2002, ciertamente impactó el cuadro de inversión y atracción construido a través de sus políticas, aunque se puede afirmar que su equipo está capacitado para revertir dicho cuadro, y la señal principal de ese esfuerzo fue la reelección de su partido en 2005 en ese municipio.

Bibliografía

Gran parte de las informaciones sobre Santo André están disponibles en el sitio del municipio en Internet (www.santoandre.sp.gov.br), en donde se encuentran páginas especiales sobre el Eje Tamanduatehy y sobre las legislaciones estudiadas.

LEGISLACIONES ESTUDIADAS

- ❖ Ley Municipal 7.267/95.
Procedimientos elaboración del Plan Director.
- ❖ Ley Municipal 7.333/95.
Ley Plan Director.
- ❖ Ley Municipal 8.220/01.
Modificación Ley Plan Director.
- ❖ Ley Municipal 8.223/01.
Incentivos Selectivos.
- ❖ Ley Federal 10.257/01.
De Otorga Onerosa.
- ❖ Presupuesto Santo André 2003.
Plantilla síntesis.
- ❖ Proyecto de Ley Municipal 013/04.
Cálculo de la otorga.
- ❖ Ley Municipal 7.958/99. Ley de Desarrollo Industrial.

AP AV. INDUSTRIAL I

- ❖ Ley Municipal 7.496/97.
- ❖ Sistematización Ley Municipal 7.496/97.
Instituto Pólis.

OP AV. INDUSTRIAL II

- ❖ Ley Municipal 7.873/99.
- ❖ Sistematización Ley Municipal 7.873/99.
Instituto Pólis.

OP FLAT AV. PORTUGAL

- ❖ Ley Municipal 7.700/98.
- ❖ Ley Municipal 7.904/99.
- ❖ Sistematización Ley Municipal 7.700/98.
Instituto Pólis.

OP PIRELLI

- ❖ Ley Municipal 7.747/98.
- ❖ Ley Municipal 7.748/98.
- ❖ Ley Municipal 7.830/99.
- ❖ Ley Municipal 8.025/00.
- ❖ Sistematización Ley Municipal 7.474/98.
Instituto Pólis.

OP SÉ SUPERMERCADOS

- ❖ Ley Municipal 7.948/99.

PUBLICACIONES

- ARAÚJO, Maria de Fátima Infante. “Reestructuración productiva y transformaciones económicas: Región Metropolitana de São Paulo”. En: *São Paulo en perspectiva*. São Paulo: Fundación SEADI, 2001, pp. 20-30.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto de la Ciudad: ¿quién ganó? ¿Quién perdió?* Brasilia: Senado Federal, Subsecretaría de Ediciones Técnicas, 2005.
- BRASIL. *Estatuto de la Ciudad: Guía para la implementación para los municipios y los ciudadanos* (D^A ed.). Brasilia: Cámara de los Diputados, Coordinación de Publicaciones, 2002.
- Eje Tamanduatehy. Santo André: Alcaldía del Municipio de Santo André, nov. 1999 (CD-ROM).
- De CESARE, Claudia M. “Instrumentos tributarios y de política urbana”. V *Curso de Gestión Urbana y de Ciudades*. Belo Horizonte: Fundación João Pinheiro/ Escuela de Gobierno Prof. Paulo Neves de Carvalho, 2004 (CD-ROM).
- FERNANDES, Edésio. *Del Código Civil de 1916 al Estatuto da Ciudades. Algunas Notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil*. Estatuto da Ciudades Comentado, Liana Portilho Mattos (organizadora), Mandamentos, Belo Horizonte, 2002.
- FIX, Mariana. *Socios de la exclusión*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FURTADO, Fernanda. “Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina”. *Curso de Desarrollo Profesional Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Cartagena de Indias, Colombia: Lincoln Institute of Land Policy, 2004 (mimeo).
- . *Recuperación de las plusvalías urbanas en América Latina: debilidades en la implementación, ambigüedades en la interpretación*. Tesis de doctorado. FAUUSP, São Paulo, 1999.
- Diario del Gran ABC*. Especial Avenida de los Estados, 13 de abril de 1999.
- JOSÉ JR., Alvino. *Avalúos inmobiliarios para corredores de inmuebles*. Bajado de Internet, 01 de febrero de 2005.
- MARICATO, Ermínia y FERREIRA, João Sette Whitaker. “Operación urbana consorciada: ¿diversificación

- urbanística o profundización de las desigualdades?”. En: *Estatuto de la Ciudad y Reforma Urbana, nuevas perspectivas para las ciudades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editora, 2002.
- MEYER, Regina Proserpi. *Metrópoli y urbanismo: São Paulo - años 50*. Tesis de doctorado. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo, FAU USP, 1991.
- NAKANO, Anderson Kazuo. “Eje Tamanduatehy – Santo André/SP”. En: *Aspectos económicos de las experiencias de desarrollo local*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002, pp. 58-67 (Publicaciones Pólis, 40).
- Revista Libre Mercado del Diario del Gran ABC*. Especial Avenida de los Estados: El Corredor del Futuro, mayo de 1999.
- Revista Proyecto Tamanduatehy. El futuro ya llegó*. Alcaldía Municipal de Santo André, 1999.
- ROLNIK, Raquel (coord.). *Informe sustantivo de consultoría*. São Paulo: Instituto Pólis, 2000 (mimeo).
- . “Otorga onerosa y transferencia del derecho de construir”. En: Osório, Leticia Marques (org). *Estatuto de la Ciudad y Reforma Urbana: Nuevas perspectivas para las ciudades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- SÁNCHEZ, Fernanda. *La reinención de las ciudades para un mercado mundial*. Chapecó: Argos, 2003.
- SANDRONI, Paulo. “Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo”. En: Smolka, Martim & Furtado, Fernanda (eds.). *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Euro libros/Lincoln Institute of Land Policy/Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.
- Segundo Informe de Actividades/Prestación de Servicios de Asesoría y Consultoría especializada para la elaboración del Proyecto de Ley del Plan Director del Municipio de Santo André. São Paulo: Instituto Pólis/Alcaldía de Santo André, agosto de 2002 (mimeo).
- SMOLKA, Martim & Furtado, Fernanda (eds.). *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Euro libros/Lincoln Institute of Land Policy/Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.
- Sitio en Internet www.santoandre.gov.br/, 20 de agosto de 2004 y 27 de enero de 2005.
- Entrevista con Jaime Vega Rocabado, técnico del Grupo Promotor del Eje Tamanduatehy/Alcaldía Municipal de Santo André, 26 de octubre de 2004.

Recuperación de plusvalías urbanas a través de operaciones interligadas y del cobro de suelo creado: la experiencia de la ciudad de Niteroi, Rj, Brasil

Resumen

La nueva Constitución Federal aprobada en Brasil en 1988 introdujo el concepto de función social de la propiedad, que se cumpliría al atender las determinaciones de un Plan Director, sancionado a través de una ley municipal¹ y obligatoria para ciudades con más de 20.000 habitantes. Se permitía así la utilización de los llamados “instrumentos implementadores del Plan Director”, que pasaron a ser discutidos por diversas ciudades del país, entre ellas Río de Janeiro, cuyo Plan sirvió de matriz a otras ciudades, como Niteroi². El uso de nuevos instrumentos de gestión urbana en Niteroi, que incluían la recuperación de plusvalías urbanas, fue previsto por primera vez por el Plan Director aprobado en 1992. De acuerdo con la estructura legal concebida, respetadas las directrices básicas definidas, a los *planes urbanísticos locales*³ cabía la definición del

¹ En Brasil, las leyes son de ámbito federal, estadual o municipal. Leyes jerárquicamente inferiores se subordinan a las superiores, pero hay competencias municipales, como legislar sobre uso y ocupación del suelo, a través de lo que en algunos países latinoamericanos se llama ordenanzas urbanas.

² Debido a la afinidad política de los alcaldes de las dos ciudades, hubo un intercambio de informaciones entre los técnicos de ambas municipalidades, con procesos paralelos de discusión del Plan Director.

³ El Plan Director de Niteroi (1992) dividió la ciudad en cinco zonas de planificación, cuyas reglas de uso y ocupación son definidas a través de planes urbanísticos locales (PUR).

modelo de uso y ocupación del suelo apropiado a cada zona de planificación y la aplicación de los nuevos instrumentos de gestión urbana. El primero de los planes locales aprobados en Niteroi (1995) fue el de la zona de mayor dinamismo inmobiliario pero, a pesar de prever la aplicación de algunos “instrumentos de política urbana”, su práctica no era automática. En el caso de las *operaciones interligadas*, la definición de reglas de aplicación se le dejó a una ley complementaria; lo mismo sucedió con el *otorgamiento oneroso del derecho de construir o suelo creado*⁴, que dependía de la definición de factores⁵ sin los cuales era imposible aplicarlo. Se puede evaluar que no hubo respaldo político para que esto sucediera, en lo que tal vez influyó la noticia de que en otras ciudades brasileñas la aplicación de instrumentos como el suelo creado había sido objeto de cuestionamientos legales, debido a la falta de reglamentación federal. Esto solo ocurrió en 2001, con la aprobación de una ley federal que regula la política urbana, llamada Estatuto de la Ciudad.

Aún así, antes de la aprobación del Estatuto y con la Constitución de 1988 en vigencia, algunas ciudades de Brasil aplicaron instrumentos urbanísticos que permitían recuperación de plusvalías urbanas: Porto Alegre, Natal y Curitiba cobraron el suelo creado, mientras que Belo Horizonte, Natal, Campo Grande, Mauá, Río de Janeiro, São Paulo, Santo André y Niteroi aprobaron operaciones interligadas u operaciones urbanas⁶. Estos instrumentos generaban plusvalías al flexibilizar los índices urbanísticos vigentes; sobre ellos se cobró una contrapartida monetaria calculada sobre la valorización o plusvalía. En Niteroi se realizaron interligadas entre 1998 y 2002, y por sus características se puede decir que este instrumento se asemeja a la venta de suelo creado. La realización de interligadas en Niteroi fue polémica y con la aprobación del Estatuto en 2001 se aceleró la discusión sobre su extinción. Como resultado, en los nuevos planes locales fueron introducidos instrumentos urbanísticos previstos por la Ley Federal, con definición de todos los factores necesarios para su aplicación inmediata. Se precisó una fórmula transparente de cálculo del suelo creado, superando problemas que se identificaban en las interligadas. Este instrumento está vigente desde 2002 y comenzó a ser cobrado en 2004, siendo depositado en un Fondo Municipal de Urbanización, Habitación y Regularización de Tenencia de Tierras, con control social a través de un Consejo Gestor. Las interligadas fueron revocadas y sustituidas por las operaciones urbanas consorciadas, que deben ser aprobadas individualmente por ley municipal como parte de un proyecto urbanístico, según determina el propio Estatuto.

⁴ Para facilitar la lectura, en este texto nos referiremos a las operaciones interligadas como interligadas; al otorgamiento oneroso del derecho de construir, como suelo creado, y al Estatuto de la Ciudad, como Estatuto.

⁵ El Plan Urbanístico de las “Playas de la Bahía”, al referirse al suelo creado, definió que el cobro de suelo dependería de factores de ajuste determinados en una ley específica, que no llegó a ser elaborada.

⁶ Reconocimiento presentado en “Estatuto de la Ciudad – Guía para implementación por los municipios y los ciudadanos”.

Objetivo de los instrumentos de recuperación de plusvalías utilizados y contexto institucional

Con 466.000 habitantes, Niterói es parte del núcleo de la Región Metropolitana de Río de Janeiro y enfrenta una problemática común a los grandes centros urbanos latinoamericanos, en un proceso de segregación socioespacial con tres vertientes principales: elitización⁷ y densificación de núcleos con infraestructura, “favelización” de áreas próximas a los núcleos y suburbanización⁸. Gran parte de la ciudad tiene áreas dotadas de infraestructura y, por tanto, allí la tierra es más cara. El Plan Director de 1992 planteó por primera vez la necesidad de que la planificación urbana interfiriera en los procesos de exclusión social y territorial, aplicando políticas sectoriales de inclusión. El Estatuto de la Ciudad posibilitó el uso de nuevos instrumentos de gestión urbana y, desde 2002, las ordenanzas urbanas de Niterói, aprobadas por leyes municipales en Brasil, comenzaron a incorporar estos nuevos instrumentos orientados hacia acciones de inclusión socioespacial.

Por haber sido capital del estado de Río de Janeiro durante 140 años, Niterói tuvo varios planes urbanos que reflejan las matrices ideológicas de la planificación y el contexto político de su época. En 1990, partiendo del Plan Director –un marco legal municipal basado en el principio constitucional de la “función social de la propiedad”–, la Administración Municipal estructuró una Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente encargada del proceso de planificación y un órgano consultivo, el Consejo Municipal de Urbanismo y Medio Ambiente, con representación de diversos segmentos de la sociedad organizada. En consonancia con los preceptos legales establecidos por la Constitución Federal, por la legislación ambiental y más recientemente por el Estatuto de la Ciudad, ha sido factible aplicar instrumentos urbanísticos, jurídicos y tributarios que posibilitan regular de forma más efectiva la dinámica urbana, buscando reducir desigualdades existentes. La percepción que los diversos agentes sociales tienen de los instrumentos está de acuerdo con sus intereses, influyendo tanto cuanto su articulación política les permite.

En 1990 se inició la discusión de los dos instrumentos destacados en este trabajo; en 1999 se reglamentaron las operaciones *interligadas*, que constituían, conforme con el Plan Director, “un permiso de alteración de determinados parámetros de uso y ocupación del suelo por parte del Poder Público, de acuerdo con un proyecto urbanístico específico y con la participación de recursos de la iniciativa privada y sometidas a la aprobación por ley”. La ley aprobada fue

⁷ Los Índices de Desarrollo Humano, que consideran renta, educación y longevidad, caracterizan a Niterói como tercera ciudad de Brasil en calidad de vida, pero en ella existen áreas y territorios de pobreza significativos.

⁸ El fenómeno de suburbanización en Brasil se realiza principalmente por la oferta de tierra barata, sin servicios de infraestructura, en municipios de las regiones metropolitanas distantes de los núcleos de trabajo. La única excepción son las lotificaciones de la costa, por sus atributos naturales, destinadas a clases más altas.

MAPA

1

Fuente: Material proveído por el autor del artículo.



aplicada entre 1999 y 2002, aumentando la edificabilidad de los terrenos y su potencial de densificación, definidos por el Plan Local de 1995; este Plan era considerado restrictivo por los constructores, que reclamaban que la introducción de cuotas de control de densificación en la zona con más demanda inhibía la actividad inmobiliaria. Así, la ley de las interligadas interesaba a ellos y a la Municipalidad, que tendría una nueva fuente de recursos, pero molestó a la ciudadanía, que reclamó contra el aumento de la altura de los edificios y principalmente contra su auge en algunos barrios.

Ya en 2002, después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, los nuevos planes urbanísticos locales incorporaron el cobro del suelo creado, dissociado de la posibilidad de alteración de los coeficientes máximos definidos. Sin embargo, debe registrarse que algunos límites de altura del Plan Local anterior, en el caso de la Zona de las Playas de la Bahía, fueron superados, incorporando límites que eran posibilitados a través de las interligadas, pero aun así puede considerarse que el papel del instrumento como inhibidor de la densificación fue garantizado, al establecerse un coeficiente básico, arriba del cual se pasó a cobrar el suelo creado. Ambas discusiones son parte de una estrategia de capturar valorización urbana para financiar el desarrollo urbano.

El hecho de no hacer parte de un proyecto urbanístico específico, como determinaba el Plan Director, quebrantando lo que se consideraba un pacto hecho por el Plan Local, y la falta de visibilidad y control social en la aplicación de los recursos, llevaron a revocar la ley de las interligadas. Esta experiencia sirvió para evitar este tipo de problemas en la regulación del cobro del suelo creado, calculado por una fórmula que combina valor venal y la diferencia entre

el índice básico y el índice permitido para el terreno, definido por ley en el Plan Local en una progresión geométrica. La aplicación de los recursos es controlada por un Consejo Gestor del Fondo. En este trabajo se busca comparar cuáles son los beneficios obtenidos por la ciudad en cada modalidad de instrumento de gestión y la evolución de la capacidad de la Administración Municipal para recuperar la valorización urbana.

Descripción de los instrumentos de recuperación de plusvalías utilizados en Niterói

Contexto anterior al Estatuto de la Ciudad: 1989-2001

Como resultado de la aprobación de la Constitución Federal de 1988⁹, los estados también crearon sus constituciones y los municipios sus “leyes orgánicas”. En Niterói, la Ley Orgánica Municipal definió instrumentos de carácter financiero, jurídico-urbanístico, urbanístico-institucional y administrativo que podrían ser usados para “asegurar las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad”. El ejercicio del derecho de propiedad atendería su función social al estar de acuerdo con las exigencias del Plan Director. Algunos de los instrumentos permitían la posibilidad de recuperar plusvalías urbanas, tales como el incremento temporal del impuesto a la propiedad, la contribución de mejoras, la lotificación compulsoria y el cobro de suelo creado. Este Plan, aprobado en 1992, introdujo por primera vez en las ordenanzas municipales el concepto de función social de la propiedad y trajo la discusión de nuevos instrumentos de gestión urbana que ya estaban siendo discutidos en algunas ciudades brasileñas. Sin embargo, el Plan dejó la regulación de esos instrumentos para leyes específicas. Entre el momento de aprobación del Plan en 1992 y del Estatuto en 2001, solamente las operaciones interligadas habían sido reguladas y aplicadas. Este hecho puede haber sido el resultado de presiones del mercado inmobiliario para evitar el uso de instrumentos que representasen el pago de una contribución hasta entonces inexistente, y a la percepción de que las interligadas podrían aumentar la edificabilidad. A pesar del esfuerzo de los técnicos municipales, que produjeron folletos explicativos sobre el suelo creado, la transferencia del derecho de construcción y las operaciones interligadas, durante la discusión en el Consejo Municipal de Urbanismo y Medio Ambiente entre 1994 y 1996 no se avanzó lo suficiente como para aplicar efectivamente mecanismos de recuperación de valorización urbana, y aunque el concepto de estos instrumentos siempre fue incluido en los planes locales, las definiciones sobre su uso también quedaban siempre pendientes para leyes posteriores.

⁹ La Constitución anterior era del período dictatorial y había recibido actos institucionales que en la práctica redefinían el pacto federativo con una centralización excesiva de atribuciones para el Gobierno central.

MAPA

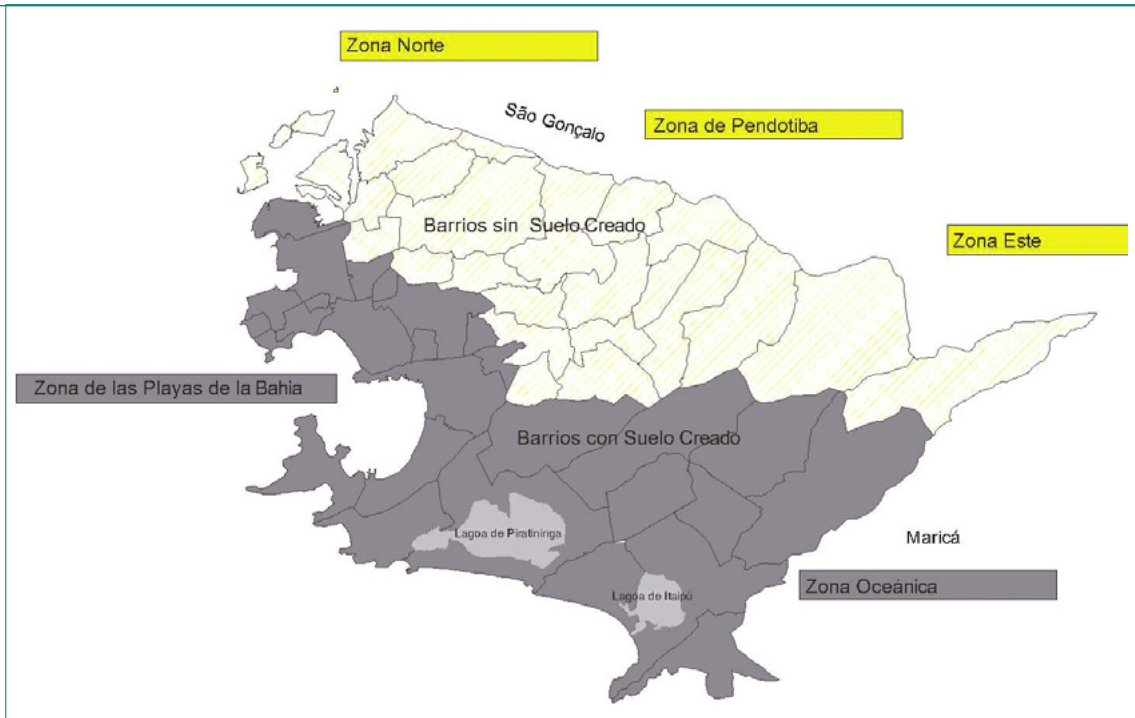
Barrios con suelo creado

2

170

Luis Fernando VALVERDE SALANDÍA

Fuente: Material proveído por el autor del artículo.



Concepto y empleo de las operaciones interligadas

Hasta 1997, los estudios para reglamentación de las interligadas preveían alteraciones de altura y del índice de ocupación estipulado. El número de pisos podría aumentar en hasta 50% el establecido para el lote, limitado al número máximo permitido en la subregión¹⁰, como forma de generar plusvalía. La propuesta inicial definía que, después de análisis técnicos, el Consejo Municipal de Urbanismo y Medio Ambiente¹¹ debería aprobar los aspectos urbanísticos de las interligadas. Los valores de contrapartidas inicialmente definían 75% del incremento de la valorización del terreno, en función del aumento de edificabilidad; estas contrapartidas se materializarían solamente mediante obras¹², pero, en la ley aprobada en 1999, las obras constituían una entre otras posibilidades, pues también se permitió el pago de contrapartidas

¹⁰ Cada una de las cinco zonas de planificación fue subdividida en subregiones, divididas a su vez en polígonos normativos, unidades menores para la aplicación de los índices de uso y ocupación.

¹¹ Este Consejo era el órgano consultivo de la Secretaría de Urbanismo, formado por representantes del Poder Público y de la sociedad civil organizada; funcionó entre 1993 y 1996.

¹² La contrapartida de las operaciones interligadas en la forma de viviendas populares obedecería a un límite mínimo de cinco unidades, con su respectivo terreno e infraestructura urbana.

equivalentes al 50% de la valorización¹³, que podrían pagarse en obras o en efectivo. Las contrapartidas de las interligadas, después de ser analizadas y de contar con el visto bueno de la Secretaría de Urbanismo, deberían ser sometidas al Consejo y después ser aprobadas por el alcalde, quien enviaría el proyecto al Poder Legislativo Municipal¹⁴ para aprobación por ley.

La Ley de 1999 reguló las interligadas¹⁵ y las definió como “la autorización de modificación de determinados parámetros urbanísticos, mediante contrapartida del interesado, respetando la política global de desarrollo urbano de la ciudad y el interés municipal”; podrían realizarse por iniciativa del Poder Ejecutivo o de la iniciativa privada, permitiendo nuevos índices de ocupación. La Ley fue aplicada entre 1999 y 2002, permitiendo sobrepasar los índices de edificabilidad y las condiciones establecidas en el Plan Local, mediante pago de contrapartida calculada sobre la valorización adicional del terreno en función del aumento del coeficiente de edificabilidad o del cambio de uso. Fue una Ley que autorizaba al Poder Ejecutivo a aprobar las operaciones dentro de los límites y en las condiciones establecidas, con un anexo que definía el número de pisos que sería permitido a través de la interligada en cada barrio de la ciudad, configurando una alteración del concepto del Plan Director de Niterói, el cual determinaba que deberían hacer parte de un proyecto urbanístico.

Tipo de intervención permitido por las operaciones interligadas

Las interligadas eran solicitadas por el empresario para aumentar la edificabilidad de los terrenos. La ley definía restricciones y no permitía alteraciones contrarias a la legislación ambiental, a la definición de actividades con hora de concentración¹⁶ en vías arterias y al uso industrial en los locales prohibidos. Su alcance geográfico tenía restricciones y no se aplicaba a la Zona Oceánica y a algunos barrios¹⁷, donde el límite de altura era considerado una bandera de lucha de las asociaciones de vecinos. En algunos casos, el número de pisos permitido por las interligadas en la torre se duplicó¹⁸, pasando de cuatro a ocho pisos, y en los casos de 12 pisos, mayor altura

¹³ El cobro de 75% de la valorización hizo parte de los estudios de reglamentación, pero al tornarse proyecto de ley se optó por reducirla al 50%, cediendo a los argumentos de los constructores.

¹⁴ En Brasil, el municipio es una entidad autónoma y básica de la Federación, que cuenta con dos poderes independientes y autónomos: el Ejecutivo, comandado por el alcalde, y el Legislativo, ejercido por una Cámara Municipal, compuesta por ediles electos cada cuatro años. Las ordenanzas municipales de uso y ocupación del suelo urbano deben ser aprobadas por ley en las cámaras.

¹⁵ Ley Municipal No. 1732 de 6 de mayo de 1999, alterada por las leyes Nos. 1779/2000 y 1824/2001.

¹⁶ Este es un concepto de las ordenanzas municipales para las actividades que inducen a la concentración de vehículos, como escuelas particulares y parvularios de cualquier porte y guarderías con más de 200 m².

¹⁷ La Ley excluía los barrios San Francisco, Cachoeira y, más tarde, Pé Pequeno, que desde la década de los setenta habían “conquistado” límites de altura bastante restrictivos.

¹⁸ La topología de los edificios en Niterói definía una base de tres pisos, con coeficiente de ocupación mayor, y una torre, con coeficiente menor, cuya altura era definida en un anexo de la ley, de acuerdo con la localización.

En caso de que la interligada pudiera ocasionar algún impacto morfológico, urbanístico, ambiental o vial, deberían realizarse las intervenciones necesarias para evitar impactos negativos, no computables en la contrapartida, definidos por un Comité de Gestión y Aplicación de Instrumentos de Intervención Urbana, conformado por ocupantes de altos cargos de varias secretarías municipales.

Recursos de las plusvalías generadas por las operaciones interligadas

La Ley definió que el valor de la contrapartida para realización de las interligadas, en obras o en efectivo, no podría ser inferior al 50% de la valorización del terreno resultante del aumento de edificabilidad. Cabía al interesado presentar la evaluación de la valorización, de acuerdo con las normas legales en vigor (ABNT²⁰), la cual era examinada por una Comisión de Evaluación²¹ que, en caso de no estar de acuerdo, podría presentar su propia evaluación. En este caso, el fallo debería ser homologado por el secretario municipal de Hacienda, que incluso podría determinar la elaboración de nueva evaluación.

Se previó la posibilidad de pagar la contrapartida en cuotas, desde que se presentara una fianza bancaria por el valor total de la contrapartida y que las cuotas fueran corregidas mediante los índices oficiales. En caso de atraso de dos cuotas seguidas, la fianza sería ejecutada. La declaración de conclusión de la obra beneficiada con la interligada era condicionada al pago total de la contrapartida y a la presentación del certificado de regularidad de tributos municipales. También se permitió la posibilidad de dar la contrapartida en obras, contemplando obras y servicios de infraestructura urbana en áreas de especial interés social, terrenos y viviendas destinados a la población de bajos ingresos, recuperación del medio ambiente y del patrimonio cultural, terrenos y equipamientos públicos y construcción de edificios municipales de interés público.

En los tres años de vigencia de la Ley, fueron probadas 94 operaciones interligadas, que generaron R\$ 3.627.879 (equivalentes a aproximadamente US\$ 2.000.000 de hoy). La contrapartida de cada operación varió entre R\$ 27.000 y R\$ 177.000 (entre US\$ 13.000 y US\$ 80.000). Si se calcula el valor promedio por operación, se tendrán aproximadamente R\$ 40.000 (US\$ 20.000). La forma como los recursos fueron utilizados no se tornó pública y en 2004 un saldo de aproximadamente R\$ 500.000 (US\$ 200.000) fue transferido al nuevo Fondo de Urbanización, Habitación y Regularización de la Tenencia de la Tierra. Al analizar 20 de esas operaciones, se comprobó que el aumento de edificabilidad promovió una valorización del precio del terreno, que varió entre 15% y 67%, y que de esa valorización, efectivamente 50% fue “recuperado” por la municipalidad. Debe dejarse claro que esta plusvalía no consideraba los coeficientes de

²⁰ La Asociación Brasileña de Normas Técnicas es la institución oficial para establecer padrones.

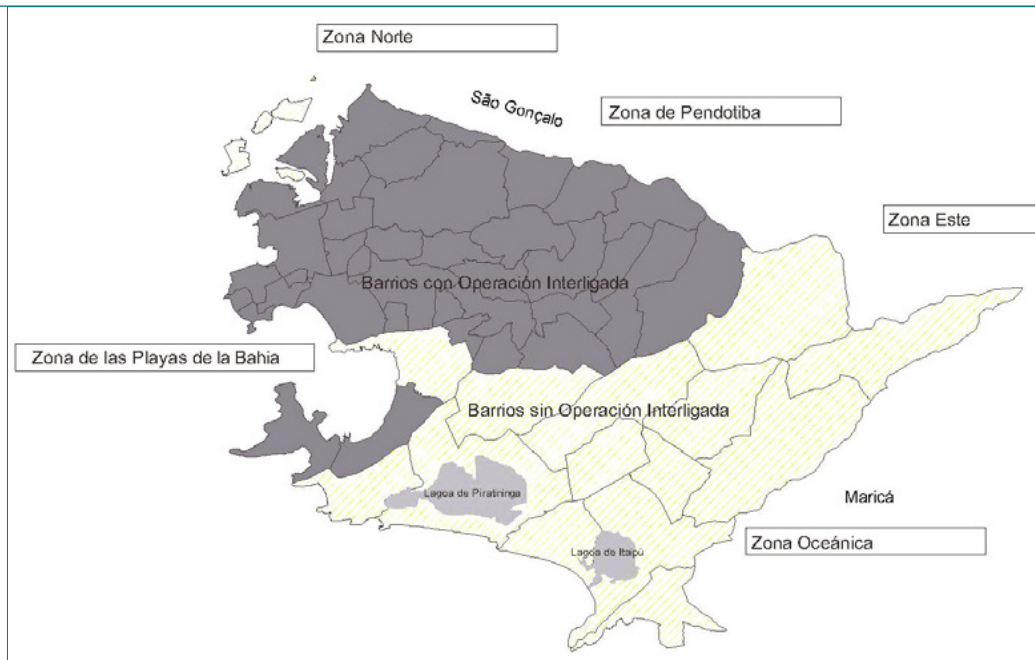
²¹ Fueron asignados técnicos (arquitectos e ingenieros) de la Secretaría de Urbanismo que ya tenían esta función, sin un entrenamiento para las características específicas de este tipo de evaluación.

MAPA

Barrios con operación interligada

3

Fuente: Material proveído por el autor del artículo.



permitida, se incrementó hasta 18 pisos. Fue autorizada la flexibilización de la cuota de densificación, permitiendo un número mayor de apartamentos por lote, que era la principal reclamación de los empresarios inmobiliarios al Plan Local de 1995. De las 94 interligadas realizadas entre 1999 y 2002, 50 de ellas, equivalentes al 55%, se localizaron en el barrio Icaraí, justamente aquel donde la legislación había introducido en 1995 cuotas de control de densidad y había limitado la altura de áreas valorizadas en 10 y 12 pisos.

El análisis y la aprobación técnica eran responsabilidad de un comité de la Secretaría de Urbanismo, y la aprobación final correspondía al alcalde. El Poder Público podía definir operaciones de su interés a través de convocatoria¹⁹, precisando las áreas de posible modificación de parámetros de uso y ocupación y sus respectivas restricciones, las obras o donaciones que la iniciativa privada realizaría como contrapartida y el plazo para manifestación de los interesados. Esta posibilidad podría incluir, a través de licitación, áreas de dominio público municipal. Ninguna operación de interés público llegó a ser propuesta durante la vigencia de la Ley, siendo apenas aprobadas interligadas propuestas por los promotores privados para edificios multifamiliares en los tres barrios más valorizados para este uso.

¹⁹ La Ley determinó que en esta modalidad de interligada debería publicarse una convocatoria en la prensa oficial.

edificabilidad total, sino la valorización del terreno en función del aumento de edificabilidad solicitado, dentro de límites establecidos en la ley de las interligadas.

Contexto posterior al Estatuto de la Ciudad: 2001-2005

En 2001 entró en vigor el Estatuto de la Ciudad, ley federal que establece las directrices generales de la política urbana. En este mismo año, en Niteroi creció la presión de las asociaciones de vecinos de barrios de clase media e incluso de la Fiscalía Ambiental, para que se revocara la ley que permitía las interligadas. También creció la presión, tanto por parte de empresarios como de asociaciones de vecinos²², para que se aprobara el Plan Urbanístico Local de la Zona Oceánica, la de mayor crecimiento en la ciudad, elaborado entre 1995 y 1996, y que no llegó a ser enviado al Ayuntamiento para votación. El Estatuto de la Ciudad representaba la oportunidad de revisar las ordenanzas municipales y retomar la discusión sobre nuevos instrumentos de gestión. En el mismo mes de aprobación del Estatuto, fueron creados un Grupo de Políticas Urbanas en la municipalidad y un Núcleo de Urbanismo por el Ayuntamiento. En 2001 se revisó el Plan Urbanístico Local de la Zona de las Playas de la Bahía y se reelaboró el de la Zona Oceánica²³, ambos aprobados en abril de 2002. Paralelamente, un proyecto de ley²⁴, aprobado en 2004, adaptó el Plan Director al Estatuto de la Ciudad. Por ser una adecuación, la ley municipal alteró básicamente el capítulo que trata de los Instrumentos de Gestión Urbana, reforzando su uso y sumándose a los instrumentos urbanísticos previstos en la Ley Orgánica del Municipio²⁵, clasificados en instrumentos de planificación municipal, institutos tributarios y financieros e institutos jurídicos y políticos²⁶, entre los cuales se incluyen los que permiten la recuperación de plusvalías urbanas.

Entre los instrumentos de planificación municipal, las innovaciones con relación al Plan Director estuvieron representadas por la Gestión Presupuestaria Participativa y el Estudio de Impacto Vecinal. Entre los institutos tributarios y financieros se destaca la creación de un Fondo Muni-

²² Esta zona tenía índices urbanísticos restrictivos, definidos desde 1970 debido a la ausencia de infraestructura, ya que es formada por lotificaciones aprobadas entre 1940 y 1960. Para los empresarios de la construcción, el Plan representaba la posibilidad de nuevos usos y modelos de ocupación, mientras que para sus habitantes era la oportunidad de establecer límites claros, que impidieran que la zona se transformara en una nueva “Barra da Tijuca”, alusión a los condominios de “rascacielos” que proliferan en esa zona oceánica de Río de Janeiro.

²³ Estas dos zonas corresponden a los barrios de la orla marítima; la Oceánica es desde la década del setenta el principal vector de crecimiento demográfico del municipio.

²⁴ El Proyecto de Ley se transformó en el Mensaje Ejecutivo 013/2002, que, al ser tramitado en la Cámara, recibió la clasificación de Proyecto de Ley 043/2002.

²⁵ El artículo 311 de la Ley Orgánica Municipal, ley superior de los municipios, definía instrumentos de carácter financiero, jurídico-urbanístico, urbanístico-institucional y administrativo.

²⁶ Esta clasificación del tipo de instrumentos es definida por el Estatuto de la Ciudad.

cial de Urbanización, Habitación y Regularización de Tenencia del Suelo²⁷ y la introducción de la Contribución de Mejoras, que nunca fue usada en Niterói. Entre los institutos jurídicos y políticos fueron definidos mecanismos de regularización de tenencia de la tierra y otros como el Derecho de Superficie, el Derecho de Preferencia, las operaciones urbanas consorciadas, así como la asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos sociales de bajos ingresos. Atendiendo al Estatuto, se determinó que los instrumentos que vinculan recursos financieros deben tener control social. Como los dos planes locales ya habían incluido la definición de coeficientes para cobro del suelo creado, su aplicación fue inmediata, de la misma forma que la revocación de la ley de las interligadas.

Concepto y empleo del cobro del otorgamiento oneroso del derecho de construcción - suelo creado

Definido como instrumento de carácter jurídico y urbanístico por la Ley Orgánica Municipal (1989) y como instrumento de ejecución por el Plan Director (1992), con posibilidad de uso reiterada en el primero de los cinco planes urbanísticos locales (1995), el cobro de suelo creado fue puesto en marcha por la legislación municipal solamente en 2002. El Plan Director estableció un índice de edificabilidad de 1, por encima del cual el otorgamiento del derecho de construcción podría ser oneroso, respetados los parámetros urbanísticos de uso y ocupación definidos por el Plan Local. Esta es una diferencia importante con relación a experiencias de otras ciudades brasileñas, en las que el uso del suelo creado permitía sobrepasar límites establecidos por las ordenanzas municipales, como en los casos de Porto Alegre y de Curitiba, en los que “se definía un aumento potencial previo arriba de la zonificación vigente para un área, que podría ser concedida de forma onerosa para quien quisiera practicarla sobre su terreno, manteniéndose las diferencias de la zonificación, pero definiéndose claramente la reserva y los límites máximos y el área donde el suelo creado podría ser otorgado”²⁸. Además, el cobro del suelo creado en Niterói sería apenas sobre el coeficiente de edificabilidad y no estaban previstos cambios de uso, que sólo serían posibles a través de las interligadas²⁹.

En 2002, los planes locales (PUR) definieron el cobro de suelo creado, siempre que el coeficiente de edificabilidad fuese superior al coeficiente básico³⁰, respetados los límites máximos de los

²⁷ En la práctica, este nuevo fondo recreaba en nuevo formato el Fondo Municipal de Urbanismo, creado en 1993, convertido en 1996 en un único Fondo de Desarrollo Municipal, cuya gestión y finalidades no eran muy claras.

²⁸ Concepto definido en Estatuto de la Ciudad - Guía para implementación por los municipios y los ciudadanos, p. 71.

²⁹ Es importante aclarar que aquí se habla de definiciones del Plan Director de Niterói de 1992, que dependían de reglamentación posterior, y que introdujo diferencias con relación al concepto inicial.

³⁰ Fueron establecidos coeficientes básicos diferenciados de acuerdo con la localización, variando entre 1 y 2.

parámetros urbanísticos establecidos para los polígonos normativos. Fue confirmada así la imposibilidad de autorizar cambios de uso, permisible apenas a través de una *operación urbana consorciada*, aprobada por una ley específica para cada solicitud. Los cambios de usos, desde que sean permitidos por la zonificación definida en el Plan Local, no son objeto de recuperación de plusvalías eventualmente generadas. En caso de encuadrarse, debido a su tamaño, en las categorías definidas por la Ley de Impacto sobre la Vecindad³¹, pueden ser exigidas al emprendedor o promotor, medidas atenuantes, compensatorias y hasta alteraciones del proyecto.

Se definió una fórmula del cálculo de cobro: $SC = [(Ca - Cb)^2 / FC] \times VV$, siendo: SC = valor del suelo creado; Ca = coeficiente de edificabilidad del terreno; Cb = coeficiente básico de edificabilidad; FC = factor de ajuste, VV = valor venal del terreno, utilizado para el cálculo del impuesto predial. Los planes locales (PUR) definieron coeficientes de uso básico y factores de ajuste por polígono normativo (menor unidad de zonificación), y establecieron exenciones al cobro. Las exenciones y los factores están asociados a las directrices de planificación, que definen dónde debe incentivarse o restringirse el crecimiento, y fueron resultado de simulaciones sobre el impacto del cobro y de discusiones con los constructores durante la discusión del Plan Local. La adaptación del Plan Director en 2004 ratificó el cobro de suelo creado, corroborando que el coeficiente de uso es el resultado de la división de la sumatoria del área de las unidades privadas de la base y de todos los pisos de la torre³² por el área del terreno; confirmó que cabría a los planes urbanísticos locales la definición de los coeficientes de uso básico y de los factores de ajuste, y finalmente que el valor de la contrapartida podría pagarse en 36 cuotas mensuales, cuyo atraso implicaría una multa de 10% e intereses diarios de 0,3%. El saldo debe ser pagado hasta el fin de la obra como condición para la expedición del certificado de conclusión.

Tipo de intervención permitido por el suelo creado

De acuerdo con los estudios elaborados por la Secretaría de Urbanismo de Niteroi, desde el punto de vista conceptual,

el cobro del suelo creado tiene por finalidad ampliar la capacidad de inversión del municipio en el espacio urbano, atendiendo la ocupación sustentable, a través de la producción de recursos, que tienen como contrapartida la concesión de adicionales constructivos o alteraciones en el tipo de uso en inmuebles particulares y públicos, dentro de límites preestablecidos, y desde que no perjudiquen la calidad de vida en la ciudad³³.

³¹ La Ley Municipal 2051 regula la elaboración del Estudio de Impacto sobre la Vecindad, instrumento previsto por el Estatuto de la Ciudad que depende de regulación municipal.

³² La tipología de los edificios define una base, con ocupación mayor, destinada a acceso, tiendas o garajes y una torre, destinada a apartamentos u oficinas.

³³ Cita extraída de la publicación de la municipalidad de Niteroi *Sistema Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental - 1995*.

Los argumentos municipales consideran que una de las mayores virtudes del instrumento es su capacidad de retribuir al Poder Público por las ganancias extraordinarias de localización que obtienen los promotores inmobiliarios. Su aplicación se justifica en la constatación de que el valor de un terreno urbano es menos influenciado por las características físicas que por su ubicación y potencial de uso. Las propuestas y estudios de la municipalidad sostienen que el cobro del suelo creado busca equidad en la recuperación de las inversiones públicas. Cuanto más se construye en un lote, más intensamente se está utilizando la infraestructura existente. De esta forma queda claro que la ganancia del propietario urbano es proporcional al potencial de uso de su lote, siendo legítimo que el Poder Público sea resarcido por las inversiones que hace en la ciudad, por parte de aquellos que más utilizan la infraestructura urbana. Tal resarcimiento puede ser reorientado para la infraestructura de la ciudad, a través de los Fondos Municipales, buscando minimizar desigualdades históricas en la distribución de los equipamientos y servicios públicos en la ciudad.

El cobro del suelo creado, además de permitir la recuperación de la valorización urbana producida por las ordenanzas urbanas y por las inversiones públicas y privadas, es un instrumento inductor, en la medida en que establece locales exentos –centro histórico y en residencias unifamiliares, hospitales, clínicas, escuelas, hoteles y posadas³⁴– o con factores de ajuste diferenciados, en los que se pretende incentivar el uso residencial y la rehabilitación urbana y en vías donde se incentiva la renovación para viabilizar ensanches. La posibilidad de definir en los planes locales los factores de ajuste de la fórmula y los índices básicos de uso, permite que de acuerdo con las directrices de estos planes (densificar, controlar, incentivar un tipo de uso) se transforme el cobro de suelo creado en importante instrumento urbanístico. Sin embargo, es necesario evaluar cuál es el impacto de estas exenciones y reducciones: ¿hay una reducción en el costo final de la construcción o simplemente un lucro mayor para el propietario de la tierra?

Recuperación de recursos de plusvalías

a través del cobro de suelo creado y gestión financiera de los recursos

Las dos zonas de planificación del municipio donde se cobra el suelo creado son las preferidas por las clases media y alta, con gran dinámica inmobiliaria, factor fundamental, ya que sin demanda su uso sería inocuo. Los planes locales de ambas establecieron en 2002 coeficientes básicos y factores de ajuste, definidos a partir de simulaciones realizadas con la aplicación de la fórmula y de un análisis comparativo del valor resultante con el valor de comercialización de las unidades y el precio de los terrenos, de tal forma que su aplicación no inviabilizase la

³⁴ La construcción de hoteles es incentivada por la legislación municipal. Hospitales, clínicas y escuelas, por ser considerados servicios esenciales, también son incentivados. En las vías con previsión de ensanches, las ordenanzas municipales incentivan la renovación, pues es un mecanismo no oneroso para que el municipio materialice la ampliación de las vías arterias.

actividad inmobiliaria. El factor de ajuste hace que se cobre apenas una porción del valor total calculado por la diferencia de potencial constructivo total. La definición de factores de ajuste fue influenciada por los representantes del mercado inmobiliario, quienes argumentaban que sin este factor, podría haber migración de capitales hacia otros barrios de la Región Metropolitana. Esto deja en evidencia que para ellos aún no es claro que la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas reduzca el precio del suelo, pues el impacto es absorbido por éste. En la Zona de las Playas de la Bahía, más densa y verticalizada, el coeficiente básico varía de 1,0 a 5,0, y los coeficientes de uso máximo definidos en el Plan Local llegan a 7,5, dependiendo de la localización, lo que da un margen grande de cobro. Como la fórmula envuelve una progresión geométrica $(Ca-Cb)^2$, a medida que el emprendimiento se aproxima más al potencial máximo permitido, mayor es el valor del cobro por metro cuadrado de suelo creado. Los factores de corrección³⁵ en este caso varían de 15 a 50. En seis casos analizados, aprobados en 2004, el valor varió entre R\$ 16.978 y R\$ 603.654³⁶, o sea, entre US\$ 5.000 y US\$ 200.000³⁷.

En la Zona Oceánica, el coeficiente básico definido fue 1,0, y el factor de ajuste 10; como los coeficientes máximos de edificabilidad definidos por el Plan Local no sobrepasan 1,8, resultado de la combinación de altura de cuatro pisos y proyección de ocupación de 45%, la diferencia entre el coeficiente de edificabilidad y el coeficiente básico es pequeña, y el cobro resulta en valores muy bajos, en algunos casos insignificantes. Como además los terrenos son grandes, en pocos casos incide el cobro de suelo creado³⁸. En uno de los casos analizados, el valor fue de R\$ 334,97 –aproximadamente 100 dólares–, en un edificio con 2.320 m² de área computable. Esto cuenta para la necesidad de revisión o eliminación de los factores de ajuste, que son directamente responsables de este resultado.

Aun con estas condiciones, entre marzo de 2004 y enero de 2005, en 14 proyectos se creó una expectativa de recaudación³⁹ de R\$ 1.724.445 (US\$ 665.000), representando una media de R\$ 123.000 cada uno (US\$ 50.000), 2,5 veces mayor que la media por interligada realizada anteriormente. Otra diferencia de la actual regulación es el hecho de que el cálculo no tiene ningún

³⁵ Este factor hace parte de la fórmula como denominador de una fracción, y su valor es determinado en un anexo del Plan Urbanístico Local. Los coordinadores del Plan lo discutieron en 2001 con los constructores a partir de simulaciones del cobro.

³⁶ Edificio de 15 pisos, con 14 apartamentos y área total de construcción de 6.285 m² en terreno de 650 m².

³⁷ El cambio del dólar con relación al real ha oscilado desde 2002 entre R\$ 2,40 y 3,50. En mayo de 2005 equivalía a R\$ 2,45.

³⁸ Algunos condominios de edificios recientemente construidos en la Zona Oceánica han presentado un índice de ocupación del suelo bajo (próximo a 25%), si se compara con el resto de la ciudad, lo que hace que en algunos casos el coeficiente de edificabilidad resultante no sobrepase el coeficiente básico.

³⁹ Como el suelo creado puede pagarse en cuotas, la recaudación es presumida y puede incluso anticiparse, si la obra se concluye antes del plazo solicitado.

factor subjetivo ni depende de avalúo, ya que basta aplicar la fórmula, saber el área edificada computable y el valor venal del terreno. En 2004 fue iniciada una investigación sobre la dinámica de apropiación del espacio urbano, que se espera traiga nuevos elementos para mejorar la aplicación de instrumentos de recuperación de valorización urbana. Aún no ha sido concluido ningún estudio comparativo de la plusvalía generada y del impacto en el precio de la tierra.

El Estatuto de la Ciudad establece que los instrumentos de gestión urbana que generan recursos deben tener contabilidad propia y finalidades de uso específico. En función de esto fue creado⁴⁰ un Fondo Municipal de Urbanización, Vivienda y Regularización de Tenencia de la Tierra (FUHAB) con el objetivo de dar soporte financiero a las políticas municipales de desarrollo urbano y de habitación popular⁴¹. El FUHAB tiene naturaleza contable-financiera, personalidad jurídica, es regido por legislación específica y está vinculado a la Secretaría Municipal de Urbanismo y Control Urbano. El origen de sus ingresos proviene de las siguientes fuentes:

- ❖ Cobro del suelo creado.
- ❖ Operaciones Consorciadas.
- ❖ Otros instrumentos de gestión urbana previstos en el Estatuto de la Ciudad y en la legislación municipal.
- ❖ Asignaciones presupuestales del municipio y asignaciones no reembolsables de los gobiernos federal y estadual.
- ❖ Operaciones de crédito con organismos nacionales o internacionales, que deben ser destinadas para los fines previstos en el Fondo.
- ❖ Subvenciones, contribuciones, transferencias y participaciones del municipio en convenios, contratos y consorcios, relativos al desarrollo urbano.
- ❖ Utilización de sus propios recursos.
- ❖ Contrapartidas establecidas para mitigar impactos negativos resultantes de operaciones inmobiliarias, que solamente pueden ser destinadas a los objetivos establecidos en la ley.
- ❖ Recursos resultantes de la venta de pliegos de licitaciones para elaboración de proyectos y realización de obras que deben ser realizadas con recursos del Fondo.
- ❖ Recursos provenientes del recibimiento de pago y retornos, originados en las aplicaciones del Fondo para financiamiento de programas habitacionales.

Hasta ahora, los recursos son resultado, casi en su totalidad, del pago del suelo creado y, en menor escala, de dotaciones presupuestales. Los recursos del FUHAB son depositados en cuenta

⁴⁰ El Fondo fue creado a través de la Ley Municipal 2121/2004, que en su tramitación en la Cámara Municipal recibió una enmienda que entre los miembros del Consejo de Gestión incluyó un representante de las asociaciones de vecinos y uno de la Cámara Municipal.

⁴¹ Se considera de bajos ingresos la población residente en precarias condiciones de vivienda en áreas de riesgo, favelas y residencias colectivas, en especial en las clasificadas por ley como Áreas de Especial Interés Social.

especial⁴² y, de acuerdo con el Estatuto de la Ciudad, sólo pueden ser aplicados con fines de: i) regularización de tenencia del suelo; ii) formación de reserva de tierras; iii) control y direccionamiento de la expansión urbana; iv) implantación de equipamientos urbanos y comunitarios; v) creación de espacios públicos y áreas de recreación; vi) creación de unidades de conservación o protección de otras de interés ambiental; vii) protección de áreas de interés histórico, cultural y paisajístico; viii) realización de programas y proyectos habitacionales de interés social, orientados a la urbanización de *favelas*, construcción o recuperación de viviendas, urbanización de lotes; ix) compra de inmuebles destinados a los programas habitacionales populares; x) mejoras de las condiciones de viviendas colectivas, incluyendo apoyo técnico y material; xi) implantación de infraestructura urbana y regularización de tierras, incluyendo servicios de asistencia técnica y jurídica. La ley municipal determina que un mínimo de 30% deben ser aplicados en las áreas de especial interés social, una limitación que no es impuesta por el Estatuto de la Ciudad y que representa la preocupación de que estos recursos sean aplicados para promover la inclusión socioespacial de las familias más pobres.

El Consejo de Administración de los Recursos del FUHAB está constituido por el secretario de urbanismo, presidido por el subsecretario de Habitación, el secretario de Hacienda, el procurador general, el titular de la Agencia de Desarrollo Urbano, el presidente de la Empresa Municipal de Vivienda, Urbanización y Saneamiento, un concejal del Ayuntamiento y un representante de las asociaciones de vecinos. El Consejo de Administración debe elaborar anualmente el presupuesto o plan de aplicación de recursos del Fondo, para aprobación del alcalde.

Factores que contribuyeron al fracaso o éxito de la experiencia

Antes de referirse al éxito o fracaso de la experiencia de recuperación de plusvalías urbanas en Niteroi, es necesario recordar que hasta entonces nunca se había definido un coeficiente básico de uso de la tierra. Sí se habían definido coeficientes máximos o una combinación de parámetros que permitía determinar cuánto se podía construir en un terreno. Como en la mayoría de las ciudades brasileñas, no se discutía si estos índices promovían una valorización del suelo urbano bastante diferenciada en el territorio. La zonificación ha sido, históricamente, objeto de presiones en busca de un potencial mayor de edificabilidad en áreas valorizadas por su localización. Con la ciudad ya bastante caracterizada en sus aspectos morfológicos urbanos, la zonificación mantenía la diferenciación de coeficientes, donde algunos locales conservaban un potencial constructivo mayor.

⁴² A través de ley, fue creado un Programa de Trabajo que vincula las cuentas del Fondo al sistema de las finanzas municipales.

La utilización entre 1999 y 2002 de las interligadas mostró que era posible generar plusvalías y recuperarlas para financiar el desarrollo urbano. Desde el punto de vista político, fue una experiencia que se tornó desgastante, ya que el Poder Público municipal perdió credibilidad frente a la ciudadanía, por estar desvirtuando un Plan Local construido con participación social. Entre los aspectos que contribuyeron a esta situación se pueden destacar:

- ❖ La ausencia de visibilidad de la aplicación de los recursos generados por las operaciones, que eran depositados en un fondo único sin finalidades específicas.
- ❖ La distorsión de la morfología urbana pactada durante la elaboración del Plan Urbanístico, que se traducían en índices urbanísticos específicos.
- ❖ La falta de articulación con un proyecto urbanístico, como era previsto en el Plan Director.

Con la aprobación de los nuevos planes locales en 2002, la ley de las interligadas fue revocada. Las operaciones urbanas consorciadas, que las substituyen, tienen otra configuración, deben constituir un conjunto coherente de acciones aprobadas por ley, con definición de concesiones, contrapartidas y mecanismos de control social. La experiencia de recuperación de plusvalías a través de las interligadas abrió paso para que en los planes locales se definiera el cobro de suelo creado, que no incluye la posibilidad de alteración de coeficientes de edificabilidad máximos definidos por estos planes, dejando claro los límites que pueden ser alcanzados.

El cobro del suelo creado se da sobre la diferencia entre el coeficiente básico y el máximo; los técnicos encargados de su cálculo aplican la fórmula y verifican en el Catastro Municipal cuál es el valor del terreno. Hechos los cálculos, se emiten boletas de pago, repasados al FUHAB.

La introducción del concepto de suelo creado, que permite recuperar parte de la valorización causada por la zonificación, fue un cambio histórico para un mercado inmobiliario que siempre influyó la definición de las ordenanzas municipales, pero que de cierta forma ya había sido introducido al concepto de pagar por plusvalías generadas a través de las operaciones interligadas cinco años antes, pues, como se dijo, el uso de éstas no dejaba de ser una modalidad de cobro de valorización, resultante de la posibilidad de un potencial constructivo mayor. Resta el desafío de probar que esta recuperación de plusvalías puede reducir el precio del suelo.

Evaluación y perspectivas

A pesar de que la discusión sobre la aplicación de instrumentos de recuperación de la valorización urbana como forma de financiamiento del desarrollo urbano en Niterói fue iniciada desde 1990, durante la elaboración del Plan Director, no se puede decir que haya sido continua. La falta de un desarrollo institucional más consistente en la municipalidad, especialmente en el sector de planificación urbana, dificulta la acumulación de conocimientos técnicos y la sistematización de las experiencias realizadas. La coyuntura política ha permitido que desde que el

Plan Director fue aprobado, algunos cargos hayan sido ejercidos, aunque no de forma continua, por técnicos que ayudaron a construir una base de discusión que culminó con la regulación de los instrumentos aquí discutidos.

La utilización de operaciones interligadas como instrumento de recuperación de plusvalías generadas por aumentos de edificabilidad, resultado de cambios en la zonificación, sirvió para probar el potencial de recaudación para financiar el desarrollo urbano. También mostró que el mercado local era capaz de absorber el impacto de este instrumento y dejó clara la necesidad de establecer mecanismos de control social y de visibilizar la destinación de los recursos obtenidos. Fue sin duda una primera experiencia que abriría paso a la aplicación del principio de la concesión onerosa del derecho de construcción o suelo creado, materializando la premisa de que el derecho de propiedad no es igual al derecho de construcción y que si bien las ordenanzas urbanas pueden definir índices de edificabilidad diferenciados, esta condición puede y debe ser aplicada de forma onerosa. Desde el punto de vista de la Administración Municipal, permitió vislumbrar el potencial de los nuevos instrumentos definidos por el Estatuto de la Ciudad, por un lado, financiando intervenciones urbanas y, por otro, fortaleciendo la planificación, al implementar instrumentos inductores y capaces de materializar directrices que antes quedaban tan solo en el papel.

Un nuevo paso en este proceso será dado cuando comiencen a ser evaluados los resultados que la aplicación del suelo creado ha provocado en el ámbito de inducción de la actividad inmobiliaria y de su impacto en los precios de la tierra y de las unidades comercializadas. Esta evaluación permitirá que, a partir de los valores generados en los casos en que se ha aplicado, se rediscutan los factores de ajuste definidos por los planes locales. Para esto es importante que se acompañe de cerca lo que está ocurriendo en Natal, Curitiba, Porto Alegre y San Pablo. Parece clara la necesidad de que se piense en financiar infraestructura urbana de algunas zonas con la recuperación de las plusvalías que están siendo generadas. Así nos parece que debe ampliarse el alcance de algunos instrumentos ya previstos por el Plan Local, incluyendo los cambios para usos más rentables.

La elaboración de este artículo también ha permitido que se formulen algunas cuestiones relacionadas con el cálculo del porcentaje de cobro, que deben ser discutidas y evaluadas. Las interligadas tomaban como base la edificabilidad permitida por el Plan Local y calculaban el cobro sobre la valorización generada por este aumento. Así, el coeficiente básico pasaba a ser la edificabilidad permitida hasta entonces, que podía significar un coeficiente de 5 ó 6. No ha sido hecha una comparación entre la recuperación de valorización generada por las interligadas y el cobro de suelo creado. Para esto sería necesario comparar los cambios entre los coeficientes de edificabilidad permitidos antes de 2002 –con y sin interligadas– y después de 2002. Seguramente éste será un importante mecanismo de evaluación, que permitirá responder algunas de las

cuestiones que aquí surgieron y que principalmente servirá de subsidio para las operaciones consorciadas⁴³ que se realicen en los próximos años.

Conclusiones

Como en la mayoría de las ciudades, uno de los principales objetivos de la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas era generar recursos para aplicar en áreas donde éstos siempre fueron escasos y el déficit de habitabilidad es alto. El Plan Director de Niteroi concibió en 1992 un conjunto de instrumentos que pretendía tornar la política urbana más eficiente, viabilizando directrices de desarrollo y de ordenación del crecimiento urbano, ya que, tradicionalmente, la legislación sólo funcionaba en sus aspectos normativos de las construcciones, y no como inductor de vectores o directrices del proceso como un todo.

El uso de las interligadas fue muy puntual y sin articulación con el proceso de planificación; contribuyó a la verticalización y densificación de un barrio donde el mercado tenía sus mayores intereses. Al incluir en la ley los límites máximos que podrían ser alcanzados con la aplicación de la interligada, quedaba claro qué era lo que el municipio autorizaba. Pero la ausencia de mecanismos de control social creó una nube en torno del instrumento, que no pasó por discusión previa con la sociedad civil organizada. Durante la vigencia de la ley representó una primera experiencia de recuperación de plusvalías generadas por incrementos de edificabilidad. Esta experiencia fue posible gracias a los antecedentes de otras ciudades como Río de Janeiro, San Pablo, Curitiba y Porto Alegre, y contribuyó para la formulación del cobro de suelo creado, que atiende a directrices de los planes urbanísticos locales, obedeciendo a una lógica de incentivos y restricciones que pretenden orientar el crecimiento urbano. Obviamente es visto también como un instrumento de producción de recursos adicionales para promover una redistribución de los beneficios de la urbanización. Su cobro se basa en una fórmula de cálculo con coeficientes definidos en los planes locales, tomando como punto de partida la construcción por encima del coeficiente básico. La aplicación de los recursos generados es definida por un Consejo de Gestión que elabora un plano de aplicación que sólo puede utilizarlos en las destinaciones previstas por ley, garantizando un mínimo de 30% para áreas de interés social.

El cobro de suelo creado en Niteroi, más que el uso de un instrumento de gestión urbana, representa una primera experiencia transparente de recuperación de plusvalías, que fortalece también la credibilidad de los instrumentos de planificación. La aplicación de recursos con un carácter redistributivo de los beneficios de la urbanización, tradicionalmente concentrados en áreas de

⁴³ Como se dijo al inicio, las operaciones interligadas no están previstas en el Estatuto de la Ciudad y fueron revocadas de la legislación municipal, que al igual que el Estatuto sólo admite cambios de edificabilidad o de uso a través de operaciones urbanas consorciadas, aprobadas individualmente por ley municipal que debe definir una contrapartida del interesado, en función de las ventajas adquiridas (lo que incluye las plusvalías).

interés del mercado inmobiliario, puede despertar el interés de las comunidades más pobres por la discusión de la planificación urbana, al generar recursos para áreas donde siempre fueron escasos y donde el déficit de habitabilidad es alto. Esta experiencia permitirá evaluar la forma como la recuperación de plusvalías puede reflejarse en el precio de los terrenos, conforme los especialistas y estudiosos del instrumento prevén. Permitirá finalmente evaluar los instrumentos de gestión urbana como inductores de una política más eficiente, que vaya más allá de las buenas intenciones de directrices de papel.

ANEXO

Documentación existente sobre el caso

Fueron seleccionadas partes de algunas leyes que tratan específicamente de los instrumentos discutidos en este estudio de caso.

- ❖ Plan Director de Niteroi - Ley 1157/1992 alterada por la Ley 2123/2004.
- ❖ Plan Urbanístico de la Zona de las Playas de la Bahía - Ley 1967/2002.
- ❖ Plan Urbanístico de la Zona Oceánica - Ley 1968/2002.

TABLA

Estudio Comparativo de 20 operaciones interligadas

N	Datos del proceso		Datos del terreno		Datos de la valorización con interligada			Datos del proyecto			
	Fecha	Área m ²	Precio	Valorización	%	Contrapartida	Sin interligada		Con interligada		
							NUH	ATC	NUH	ATC	
2	11/1/2000	910	R\$ 1.000.000,00	R\$ 180.000,00	18%	R\$ 90.000,00 PG	45	6.459	52	9.108	
6	15/3/2001	1.788	R\$ 1.900.000,00	R\$ 535.000,00	28%	R\$ 267.500,00	72	15.200	122	19.140	
15	16/3/1999	971	R\$ 720.000,00	R\$ 288.000,00	40%	R\$ 125.970,00 PG	24	5.579	36	7.823	
16	13/3/2000	737	R\$ 320.000,00	R\$ 128.000,00	40%	R\$ 16.124,89 PG	46	5.360	60	7.209	
19	6/4/2001	767	R\$ 530.000,00	R\$ 133.000,00	25%	R\$ 66.500,00 PG	25	5.491	66	7.682	
30	7/5/2001	604	R\$ 440.235,00	R\$ 189.301,00	43%	R\$ 94.650,62 PG	27	3.767	39	5.466	
34	9/5/2001	1.608	R\$ 591.737,00	R\$ 118.347,00	20%	R\$ 69.014,37 PG	49	7.412	60	9.884	
48	15/5/2000	17.807	R\$ 1.530.000,00	R\$ 230.000,00	15%	R\$ 63.000,00 PG	148	13.564	160	22.279	
61	10/9/1997	1.350	R\$ 723.775,00	R\$ 180.943,00	25%	R\$ 90.967,55 PG	42	7.087	69	11.416	
63	5/11/1997	832	R\$ 510.000,00	R\$ 275.400,00	54%	R\$ 138.000,00 PG	28	4.881	44	7.586	
69	20/10/2000	475	R\$ 450.000,00	R\$ 153.000,00	34%	R\$ 76.500,00 PG	19	4.063	24	5.973	
72	29/10/2001	895	R\$ 378.182,00	R\$ 253.382,00	67%	R\$ 104.151,15 PG	28	3.454	46	4.861	
75	14/12/2000	957	R\$ 606.000,00	R\$ 212.100,00	35%	R\$ 106.050,00 PG	54	7.232	67	10.216	
84	3/9/1999	945	R\$ 400.000,00	R\$ 208.000,00	52%	R\$ 104.000,00 PG	30	4.858	44	7.221	
85	14/12/2001	820	R\$ 407.253,00	R\$ 118.103,00	29%	R\$ 59.051,80 PG	49	6.654	65	7.914	
86	14/12/2001	613	R\$ 419.941,00	R\$ 109.184,00	26%	R\$ 54.592,42 PG	29	4.547	52	5.885	
87	17/12/2001	1.757	R\$ 1.106.904,00	R\$ 354.209,00	32%	R\$ 177.104,76 PG	72	10.847	96	14.351	
88	14/2/2002	511	R\$ 332.254,00	R\$ 146.192,00	44%	R\$ 73.096,03 PG	18	3.827	26	5.335	
89	20/3/2002	1.525	R\$ 996.312,00	R\$ 348.709,00	35%	R\$ 174.352,72 PG	56	9.437	84	12.031	
90	19/2/2001	934	R\$ 579.313,00	R\$ 231.725,00	40%	R\$ 115.862,79 PG	38	7.247	53	9.553	

Este estudio fue realizado a partir de 20 evaluaciones archivadas en la Secretaría de Urbanismo y Control Urbano de Niteroi.

Bibliografía

- ❖ Ley de Operaciones Interligadas - Ley 1732/1999 alterada por las leyes 1779/2000 y 1824/2001.
 - ❖ Ley Orgánica Municipal.
 - ❖ Decreto 8088/1999 - Normalización de las operaciones interligadas.
- Câmara dos Deputados. Estatuto da Cidade. Lei 10257, de 10 de julho de 2001 - Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Caixa/Polis. Brasília, 2001.
- Câmara Municipal de Niterói. Lei Orgânica Municipal. Niterói, 1989. Disponible en: www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br
- Prefeitura de Niterói. Plano Diretor de Niterói. Niterói: Typeset, 1992. Disponible en: www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br
- . Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. Lei do Plano Urbanístico da Região das Praias da Baía. Niterói, 1995. Disponible en: www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br.
- . Lei 1967/2002 - Plano Urbanístico da Região das Praias da Baía. Niterói, 2002. Disponible en: www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br.
- . Lei 1968/2002 - Lei do Plano Urbanístico da Região Oceânica. Niterói, 2002. Disponible en: www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br.
- . Lei 2121/2002 - Lei do Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária. Niterói, 2004. Disponible en: www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br.
- . Lei 2123/2004 - Adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade. Niterói, 2004. Disponible en: www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br.
- VALVERDE S., Luis Fernando. Plano Diretor: *Instrumento de Planejamento Urbano no Brasil? O caso Niterói*. Orientador: Ricardo Máximo. Rio de Janeiro: Instituto Metodista Bennett, 1993. Monografía (Pós-graduação em Economia Política da Urbanização).
- . Sistema de Planejamento de Niterói. São José dos Campos, 1996. Trabajo presentado en el Seminario Internacional de Instrumentos de Intervención Urbana.

NUH = Número de unidades habitacionales.

ATC = Área total de construcción.

Obs. 1: El porcentaje de valorización, de acuerdo con las evaluaciones analizadas, era considerado en función del aumento de área comercializable (que consideraba apenas el área de los apartamentos) con relación a lo que era permitido por el plan parcial (PUR).

MAYO DE 2005

COLOMBIA

La contribución de valorización: desarrollo urbano en todas las escalas

La experiencia de Bogotá (Colombia)
en el período 1987-2004 y prospectiva

187

Introducción

La contribución de valorización es el primer instrumento desarrollado de manera práctica en Colombia para capturar plusvalías. Desde su concepción y utilización original, a principios del siglo XX, esta contribución fue creada para recuperar, de los inmuebles beneficiados, los costos de inversión en la construcción de las obras públicas. Los beneficios están constituidos principalmente por el incremento en el valor comercial de los inmuebles, aunque hay otros como los derivados del mejoramiento urbanístico, económico o social de las zonas en donde se realizan las obras. Hasta 1966, las normas nacionales colombianas sobre la contribución de valorización contemplaron la posibilidad de su utilización como instrumento de recuperación de plusvalías, independiente del monto de las inversiones en las obras públicas, aunque solo fue usado con este objetivo en tres proyectos en la década de los años cincuenta.

El presente artículo tiene como objetivo informar acerca de la utilización de la contribución de valorización en Bogotá, resaltando la vigencia del instrumento como herramienta financiera y de recuperación de la plusvalía, por lo cual se enfatiza en la experiencia de los últimos 18 años (1987-2005), desarrollada bajo las normas del Acuerdo 7 de 1987¹, el Estatuto de Valorización de Bogotá.

¹ Acuerdo: Norma legislativa de aplicación exclusiva en los municipios y

El artículo presenta los siguientes asuntos:

- ❖ Síntesis de los fundamentos conceptuales de la herramienta.
- ❖ Sinopsis de la evolución histórica.
- ❖ Descripción de los cobros realizados y estado actual del recaudo y de la ejecución de obras.
- ❖ Descripción del último cobro aprobado, mediante Acuerdo 180 de 2005, donde se ordena la ejecución de un plan de obras en cuatro fases, que se extenderán desde 2006 hasta 2017. La utilización de la contribución de valorización está vigente en Bogotá, lo cual se puede reconocer en la aprobación del mencionado Acuerdo, que consolida la extensa tradición del instrumento en la ciudad y lo convierte en un paradigma de la evolución, validez y reconocimiento con que cuenta.

Descripción conceptual, técnica y procedimental de la herramienta

Qué es la contribución de valorización

La *contribución de valorización*, conocida en otros ámbitos latinoamericanos como contribución de mejoras, es esencialmente una herramienta de captación de recursos para la construcción de obras públicas, captación que se justifica por los beneficios que dicha actuación de la colectividad, la construcción, ocasiona sobre los inmuebles particulares, sin que medie una actuación o un esfuerzo de sus propietarios.

Las principales características de la contribución de valorización son las siguientes:

1. Es un gravamen que recae sobre los inmuebles que se benefician con la ejecución de una obra pública.
2. Los recursos captados se destinan exclusivamente a la financiación total o parcial de la obra o de las obras que originan el cobro.
3. El valor con el que debe contribuir cada inmueble está determinado por tres criterios: la capacidad de pago del propietario, los beneficios que se perciben en el inmueble con la construcción de la obra y, por último, el costo de la obra que se construye.
4. El cobro y el recaudo de la contribución puede hacerse antes, durante o después de la construcción de la obra.
5. Es un tributo temporal y no permanente. El Concejo Municipal o Distrital debe aprobar el cobro de la contribución de valorización por cada obra o plan de obras, cuya construcción se quiere financiar con este sistema. Teniendo en cuenta la temporalidad de los cobros en función de la construcción de las obras, se ha dispuesto que el pago de la contribución de valorización pueda ser realizado en un solo momento o pueda ser diferido en el tiempo y

distritos, que es aprobada por los Concejos, organismos legislativos de representación popular en los municipios o distritos.

hacerse por cuotas. Lo anterior no implica que al mismo inmueble no se le pueda imponer más de una contribución de valorización, cada una correspondiente a diferentes obras.

Elementos de la contribución de valorización

De acuerdo con su estructura jurídica, se han establecido los elementos que constituyen la esencia de la contribución de valorización, que para cada caso particular deben ser aprobados por el Concejo Municipal o Distrital respectivo. Por la naturaleza de la contribución de valorización, se pueden identificar los siguientes elementos distintivos:

Las obras públicas

Se constituyen en el objeto, origen y finalidad del cobro de la contribución de valorización. La condición establecida para que la construcción de una obra pueda ser financiada con la contribución de valorización es que dicha intervención genere beneficios cuantificables sobre los inmuebles.

Las obras deben estar relacionadas con la construcción de infraestructura, la rehabilitación y reconstrucción de obras que han cumplido con su ciclo de vida útil, la renovación urbana y la ampliación de la infraestructura. Se financian obras como: i) la infraestructura vial: vías, intersecciones, puentes peatonales, vías exclusivas para ciclistas; ii) la infraestructura para el transporte masivo: vías exclusivas, terminales, estaciones; iii) el espacio público: plazas, parques, andenes, alamedas; iv) la infraestructura de servicios públicos: acueducto, alcantarillado, canales, energía, gas, telefonía, siempre y cuando dichas obras no hagan parte de la composición de la estructura de la tarifa por servicios públicos que se cobra a los usuarios. No originan cobro de la contribución de valorización, obras de mantenimiento o de conservación de la infraestructura que buscan preservar el nivel de servicio y prevenir el deterioro de las infraestructuras, tales como bacheos, sellamiento de fisuras, limpieza, entre otras.

El alcance, las especificaciones y el presupuesto de las obras, así como los beneficios que su construcción genera a los inmuebles y a los habitantes son las principales características de este elemento del tributo.

El monto distribuible

Es el valor que se cobra en total por la contribución de valorización. Este valor se determina como el costo de construcción de la obra, adicionado al valor correspondiente a los gastos de administración del recaudo. El costo de la construcción de la obra puede incluir todas las inversiones necesarias para lograr este objetivo, como los estudios previos, la adquisición de los inmuebles que se requieren, las interventorías, el mobiliario urbano, la señalización y la misma construcción. Los gastos de administración del recaudo son los que se originan para el Estado por la imposición del gravamen, como las actividades de identificación de los inmuebles, la cobranza, el recaudo, la atención a ciudadanos, los sistemas de información, la solución de reclamaciones, la estructuración del cobro, entre otros.

Los costos de la obra o conjunto de obras y de los gastos de administración se comparan con los beneficios que reporta la construcción de la obra y con la capacidad de pago de los propietarios o poseedores de los inmuebles de la zona de influencia². Dicha comparación puede conducir a decisiones como el cobro de todo el costo de la obra (contribución de valorización total) o el cobro de un monto inferior a dichos costos (contribución de valorización parcial), en el cual el Estado debe contemplar otras fuentes de financiación adicionales para pagar la totalidad de la construcción de la obra.

La zona de influencia

La zona de influencia es el conjunto de predios sobre los que se hace el cobro de la contribución de valorización y se define como el área sobre la cual la construcción de las obras públicas genera beneficios. En la construcción de planes de obras de los sistemas generales que en conjunto generan beneficios a nivel metropolitano, es decir que generan un beneficio general y por lo tanto recae sobre la mayor parte de los inmuebles de la ciudad, se considera que la zona de influencia es toda la ciudad y, en consecuencia, el cobro se realiza a todos los predios de la misma. En el mismo sentido, si la construcción de las obras genera beneficios e impactos sobre un área geográfica restringida y delimitada en el espacio, se define entonces que el beneficio es local y la zona de influencia no abarca a todos los predios de la ciudad; en consecuencia, el cobro de contribución de valorización sólo se realiza a los inmuebles incluidos en dicha zona de influencia. La zona de influencia es entonces el resultado de la evaluación de los beneficios generados por la construcción de las obras por las que se cobra, diferenciándose la contribución de valorización por beneficio general (cobro a todos los predios de la ciudad) de la contribución de valorización por beneficio local (cobro a un conjunto limitado de los predios de la ciudad). La contribución de valorización por beneficio general es un avance relativamente reciente en la historia de la contribución de valorización, utilizado en una sola ocasión en Bogotá, pero que en la actualidad ha sido llevado a la práctica por algunas ciudades importantes de Colombia como Pereira y Barranquilla.

Sistema y método de distribución

Es la metodología mediante la cual se determina el valor individual de contribución de valorización que debe asumir cada inmueble incluido dentro de la zona de influencia. Esta metodología establece los mecanismos para asignar el monto distribuible en los predios que conforman la zona de influencia. La sumatoria de las contribuciones individuales de los predios dentro de la zona de influencia es el monto distribuible.

Para la definición del modelo de distribución o de derrame es necesario adelantar las siguientes actividades:

² Ver en este artículo los apartados *Las obras públicas* y *Gestión e implementación del cobro*.

- ❖ Identificar las características de cada uno de los inmuebles de la zona de influencia, desde el punto de vista jurídico, físico y económico.
- ❖ Identificar los beneficios que la construcción de las obras genera a cada predio individual.
- ❖ Relacionar los beneficios con las características propias de los inmuebles (áreas de terreno, localización, uso económico, construcciones en los predios) y con condiciones, como la cercanía a las obras, el frente de los inmuebles sobre las obras o variaciones en los avalúos.
- ❖ Generar el modelo matemático de distribución. El modelo matemático es la expresión en forma de algoritmo que materializa la relación entre los beneficios identificados por la construcción de las obras y las características de los inmuebles incluidos en la zona de influencia. Este algoritmo proviene de un análisis geoestadístico. Los métodos de distribución pueden ser tan sencillos como los que consideran que la contribución de valorización de cada inmueble es proporcional al frente del mismo sobre la obra, o ser tan complejos como los que consideran que la contribución está en función de diferentes características como la distancia, el área, el uso al que se destina el inmueble, la estratificación socioeconómica, entre otros³.

Proceso de cobro de la contribución de valorización

Se pueden diferenciar dos etapas en el cobro de la contribución de valorización. La primera, que se puede denominar de gestación o generación del proyecto de cobro de la contribución de valorización, y la segunda, que se puede llamar de gestión e implementación del cobro y de ejecución de las obras, como se ilustra en el *esquema 1*.

El cobro de la contribución de valorización puede hacerse antes, durante o después de realizada la construcción de las obras.

Gestación o generación del cobro de la contribución de valorización

Es la identificación del conjunto de elementos de un posible cobro de la contribución de valorización. En otras palabras, en esta parte: i) se definen las obras públicas que serán objeto del cobro de la contribución de valorización, ii) se estima de manera técnica cuál será el monto distribuible, iii) se determina la zona de influencia y el sistema y método de distribución, para lo cual se debe definir el algoritmo matemático de la distribución y la cuantificación de las características de los inmuebles que se requerirán para hacer la distribución. En esta etapa de gestación se hacen incluso liquidaciones de prueba para ajustar los modelos que se someten a aprobación, dependiendo de los resultados que se obtengan.

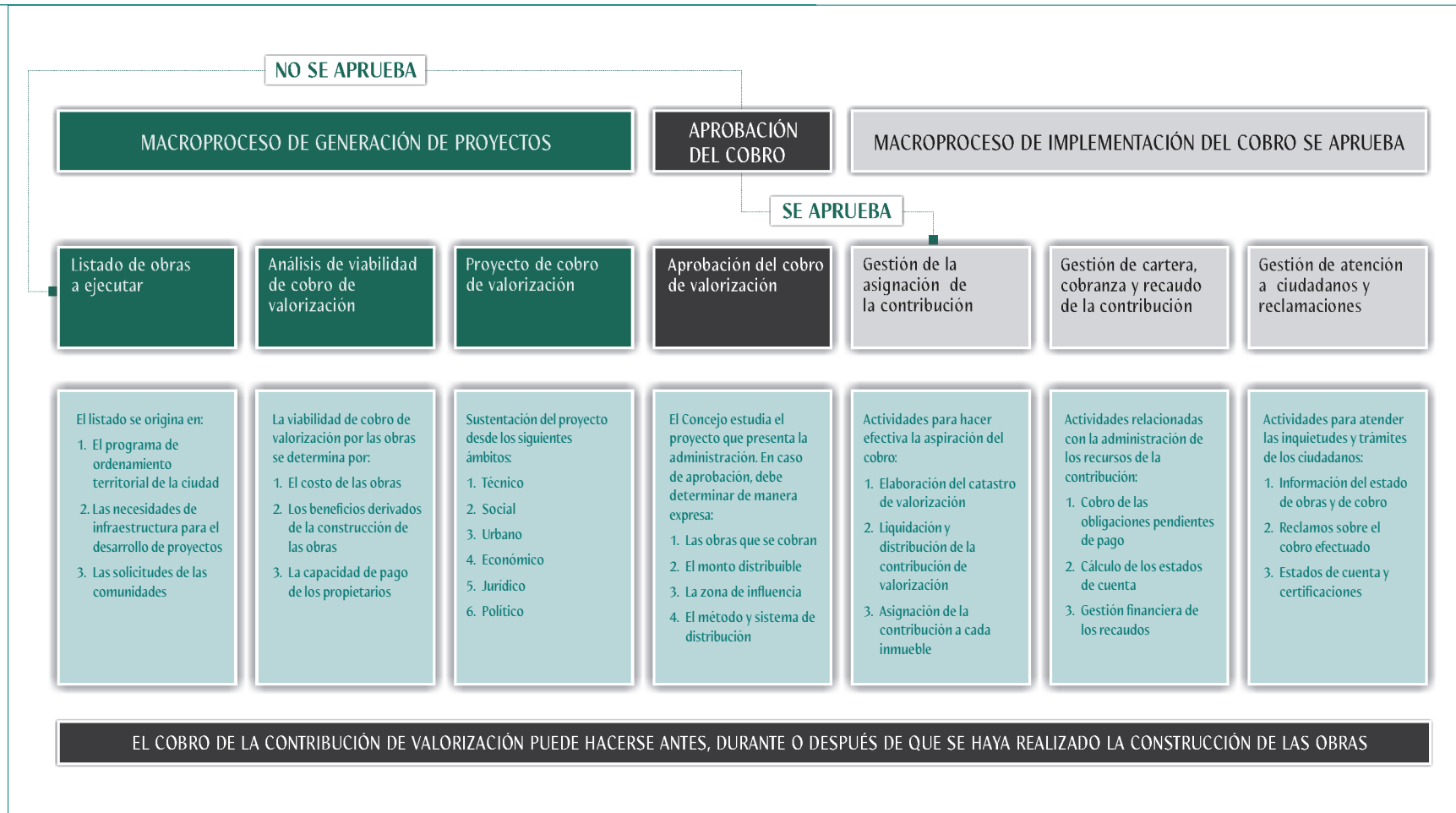
³ De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, la estratificación socioeconómica es el mecanismo que permite clasificar a la población en distintos estratos o grupos de personas que tienen características sociales y económicas similares, a través del examen de las características físicas de sus viviendas, del entorno inmediato y el contexto urbanístico o rural de las mismas. Se utiliza como herramienta de focalización de la inversión pública, la definición de tarifas de servicios públicos y la asignación de subsidios.

ESQUEMA

Macroprocesos del cobro de la contribución de valorización.

1

Fuente: Eldobro.com



El listado se origina en:

1. El programa de ordenamiento territorial de la ciudad
2. Las necesidades de infraestructura para el desarrollo de proyectos
3. Las solicitudes de las comunidades

La viabilidad de cobro de valorización por las obras se determina por:

1. El costo de las obras
2. Los beneficios derivados de la construcción de las obras
3. La capacidad de pago de los propietarios

Sustentación del proyecto desde los siguientes ámbitos:

1. Técnico
2. Social
3. Urbano
4. Económico
5. Jurídico
6. Político

El Concejo estudia el proyecto que presenta la administración. En caso de aprobación, debe determinar de manera expresa:

1. Las obras que se cobran
2. El monto distribuible
3. La zona de influencia
4. El método y sistema de distribución

Actividades para hacer efectiva la aspiración del cobro:

1. Elaboración del catastro de valorización
2. Liquidación y distribución de la contribución de valorización
3. Asignación de la contribución a cada inmueble

Actividades relacionadas con la administración de los recursos de la contribución:

1. Cobro de las obligaciones pendientes de pago
2. Cálculo de los estados de cuenta
3. Gestión financiera de los recaudos

Actividades para atender las inquietudes y trámites de los ciudadanos:

1. Información del estado de obras y de cobro
2. Reclamos sobre el cobro efectuado
3. Estados de cuenta y certificaciones

Con fundamento en los estudios técnicos, económicos y sociales, se presenta a consideración del Concejo el proyecto de acuerdo para hacer el cobro. Esta etapa finaliza con la aprobación o rechazo del cobro de la contribución de valorización con todos sus elementos. La aprobación es otorgada por el órgano legislativo de la ciudad, el Concejo de Bogotá, el cual es elegido por votación popular por el mismo período y en la misma ocasión que el alcalde mayor. Dicha aprobación es un proceso de discusión política, sustentado en criterios técnicos, económicos y sociales, aunque puede darse en términos diferentes a los planteados por la Administración Distrital.

Existe una alternativa de aprobación del cobro, impartida por la entidad distrital encargada de la administración de la contribución de valorización: el Instituto de Desarrollo Urbano. Esta aprobación se da si un mínimo del 55% de los propietarios de los inmuebles que se encuentran dentro de la zona de influencia manifiestan de manera inequívoca su acuerdo con la ejecución de la obra y su compromiso de financiarla con el pago de la contribución de valorización. En Bogotá, este mecanismo ha sido denominado Obra por tu Lugar, que más adelante será explicado en detalle. Este tipo de aprobación ha demostrado su utilidad en proyectos de un impacto local muy reducido, que involucra zonas de influencia con relativamente pocos predios.

Gestión e implementación del cobro

Una vez aprobado el cobro de la contribución de valorización, se deben adelantar las actuaciones pertinentes para asignar la contribución a cada inmueble. A continuación se describen las actividades que se adelantan en esta etapa, cuyo objetivo es que los contribuyentes realicen su aporte y así se disponga de los recursos financieros necesarios para construir las obras públicas.

- ❖ **Elaboración del catastro para la distribución de la contribución.** Esta actividad tiene como objetivo la obtención de la información que se requiere para la liquidación, como las características jurídicas, físicas y económicas de los inmuebles incluidos en la zona de influencia. En la actualidad, este proceso se adelanta mediante la integración de bases de datos, herramientas de sistemas de información geográfica, validaciones en terreno e investigación documental. La fuente primaria más importante en este proceso es el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, que suministra su base de datos y la cartografía con la que se inicia el proceso.
- ❖ **Liquidación de la contribución y asignación a cada inmueble.** En este proceso se reparte el monto distribuible a cada inmueble, según las características que se hayan aprobado, y se asigna mediante un acto administrativo de la entidad responsable del proceso: el Instituto de Desarrollo Urbano. A partir de esta asignación, cada propietario o poseedor de inmueble debe pagar la contribución.
- ❖ **Cobranza, recaudo y administración de cartera.** Por su naturaleza de tributo temporal y no permanente, la contribución de valorización puede ser pagada en un solo contado o por cuotas que se recargan con intereses de financiación. En este proceso se adelantan las actividades tendientes a permitir el pago de la contribución por parte de los contribuyentes, el registro de los pagos y la gestión de cobranza de las contribuciones que no cumplan con

su obligación. Incluye la facturación, el envío de cuentas de cobro a los inmuebles, los convenios con las entidades del sector bancario para el recaudo, la gestión de medios tecnológicos para el pago, la refinanciación de obligaciones vencidas, el cobro jurídico cuando sea pertinente, entre otras.

- ❖ **Atención jurídica de las reclamaciones.** Los casos en que los contribuyentes se opongan de manera jurídica al pago de su obligación, mediante la figura de los recursos en vía gubernativa⁴, se deben resolver atendiendo los argumentos presentados contra la asignación de la contribución. En la resolución del recurso se puede modificar la contribución de los inmuebles, generalmente disminuyéndola, por lo cual se crea un déficit en los recursos que se esperaba recaudar inicialmente. El valor de las contribuciones asignadas luego de resolver las reclamaciones se ha definido como facturación efectiva y es menor al monto distribuible.
- ❖ **Atención a la ciudadanía.** Para la atención de las inquietudes, dudas, consultas, solicitudes y trámites de los contribuyentes relacionados con la contribución de valorización, la administración debe proveer la infraestructura para brindar estos servicios de manera adecuada. Este proceso incluye los sitios de atención personalizada, y la atención y trámites vía Internet, telefónica o por correspondencia.
- ❖ **Gestión de comunicaciones y rendición de cuentas.** Teniendo en cuenta que esta herramienta es de carácter temporal, deben establecerse los medios para rendir cuentas a los ciudadanos acerca de la gestión pública: la administración de los recursos captados, la gestión de recuperación de cartera y, de manera especial, el estado de ejecución de las obras. Históricamente, los propietarios de los inmuebles tenían una fuerte incidencia en la gestión administrativa y definición de los elementos de la contribución, mediante la figura de las juntas de vigilancia. Hoy en día, su participación se establece a través de la conformación de veedurías que vigilan el desempeño de la administración, pero no intervienen en la administración ni en la gestión.
- ❖ **Balance de costos.** La contribución de valorización puede cobrarse antes de la ejecución de las obras, durante ésta o cuando ya están en servicio. En las dos primeras situaciones, la contribución de valorización es un mecanismo de financiación de la ejecución de las obras, mientras que en el tercer caso se convierte en una herramienta de recuperación de las inversiones. Por esta razón se ha establecido que, una vez finalizadas las obras, se haga un balance de los costos y se compare con el monto distribuible asignado. En el evento en que se haya cobrado menos del costo real de la obra, es posible hacer un segundo cobro para cubrir el faltante; así mismo, en el caso de que se haya cobrado más de lo que realmente se invirtió en la obra, es posible devolver el excedente a los contribuyentes. Con alta frecuencia, al hacer el balance de costos, se ha identificado que los cobros han sido menores que los costos de las obras, en cuyo caso la ciudad ha asumido este déficit. Solamente en una obra,

⁴ En los actos administrativos que tienen incidencia sobre la situación particular de un ciudadano, como la asignación de la contribución de valorización, éste puede manifestar su inconformidad a los funcionarios que lo emiten, lo cual se denomina vía gubernativa. Si ésta se agota y el ciudadano mantiene su inconformidad, puede acudir a los tribunales contencioso-administrativos, lo que se denomina vía jurisdiccional.

TABLA

Resumen del proceso de balance de costos de obras de valorización y el cobro de la contribución de valorización

1

Fuente: Elaboración propia.

Época del cobro	Base del monto distribuible	Destinación del recaudo	Época de balance entre costo de obras y valor del cobro	Posibilidades del balance de costo de obras y valor del cobro
Antes de la ejecución de las obras	Presupuesto de la construcción de la obra	Construcción de las obras	Una vez finalizada la construcción de la obra y esté dada al servicio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si el valor del cobro es menor que el costo de las obras, se publica el resultado y se puede cobrar el déficit. 2. Si el valor del cobro es igual que el costo de las obras, se publica el resultado y finaliza el proceso. 3. Si el valor del cobro es mayor que el costo de las obras, se publica el resultado y se devuelve el superávit.
Durante la ejecución de las obras	Presupuesto de la construcción de la obra	Construcción de las obras	Una vez finalizada la construcción de la obra y esté dada al servicio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si el valor del cobro es menor que el costo de las obras, se publica el resultado y se puede cobrar el déficit. 2. Si el valor del cobro es igual que el costo de las obras, se publica el resultado y finaliza el proceso. 3. Si el valor del cobro es mayor que el costo de las obras, se publica el resultado y se devuelve el superávit.
Después de la ejecución de las obras	Costo final y definitivo de las obras	Construcción de otras obras de interés público similares a la que origina el cobro de la contribución de valorización	Antes de hacer el cobro para definir el monto distribuible	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si el valor del cobro es menor que el costo de las obras, se llama valorización parcial, y la ciudad o municipio participa en la financiación de la obra con otros recursos del presupuesto público. 2. Si el valor del cobro es igual que el costo de las obras, se denomina valorización total, y los contribuyentes financian la totalidad de las obras.

la construcción del Camino Salazar, se presentó un cobro mayor que el costo de la obra; hasta la fecha, el Instituto de Desarrollo Urbano no ha ordenado la devolución de este excedente de cobro. Lo anterior se resume en la *tabla 1*.

Tradición y trayectoria de la contribución de valorización en Bogotá

La contribución de valorización es una herramienta destacada en el desarrollo urbano de Bogotá.

A pesar de que su utilización ha tenido períodos de auge y de decaimiento, se ha mantenido en el tiempo como una herramienta de financiación valiosa para la ciudad. Bogotá ha tenido un desarrollo vertiginoso en su crecimiento urbano, que se puede verificar en la *tabla 2*.

TABLA

Ocupación de territorio urbano de Bogotá a través del tiempo

2

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información de la página www.rcbogota.com.

Año	Área urbana (ha)	Crecimiento ocupación urbana por año (ha/año)
1538	0	
1900	326	0,90
1938	2.514	57,58
1964	8.084	214,23
1973	13.985	655,67
1985	24.046	838,42
1996	29.308	478,36
1998	30.401	546,50
2005	38.430	1.147,00

obras de tipo rural; dichos tributos eran cobrados y recaudados por el Gobierno Nacional. La primera norma de esta naturaleza fue la Ley 23 de 1887, que no se aplicó. Sin embargo, se reconoce de manera general que el nacimiento de la contribución de valorización en Colombia se dio con la expedición de la Ley 25 de 1921, en la que se estableció el impuesto de valorización como una contribución de los propietarios de los predios para hacer obras de interés general. Con esta normativa no se hizo ninguna aplicación práctica del instrumento.

La expedición de la Ley 195 de 1936 constituyó un gran paso en la evolución del instrumento. En primer lugar, se autorizó que la contribución fuera utilizada para la construcción de obras urbanas. En segundo lugar, se determinó que el cobro fuera hecho por el entonces municipio de Bogotá, para lo cual se facultó al Concejo Municipal de Bogotá⁵ para hacer efectivo el cobro de la contribución. Estas decisiones contenidas en la Ley 195 de 1936 fueron precursoras de varias disposiciones constitucionales vigentes hoy en Colombia: la aprobación de tributos en cabeza de los concejos municipales y la exclusividad de la imposición de tributos sobre los bienes inmuebles por parte de los municipios. La Ley 63 de 1938 amplió estas decisiones aplicadas en Bogotá a las otras capitales de departamentos y a los municipios más grandes de aquel entonces.

En el *plano 1* se relacionan las obras ejecutadas mediante la contribución de valorización en la ciudad hasta 1992. Se corrobora que el sistema ha sido muy importante en el desarrollo de infraestructura vial de la ciudad.

Las etapas por las que ha pasado la contribución de valorización en Bogotá se pueden agrupar por períodos, como se describe a continuación.

De 1887 a 1937.

Establecimiento de las normas

Las primeras normas que establecieron tributos sobre las propiedades inmuebles para ejecutar obras de interés general fueron para

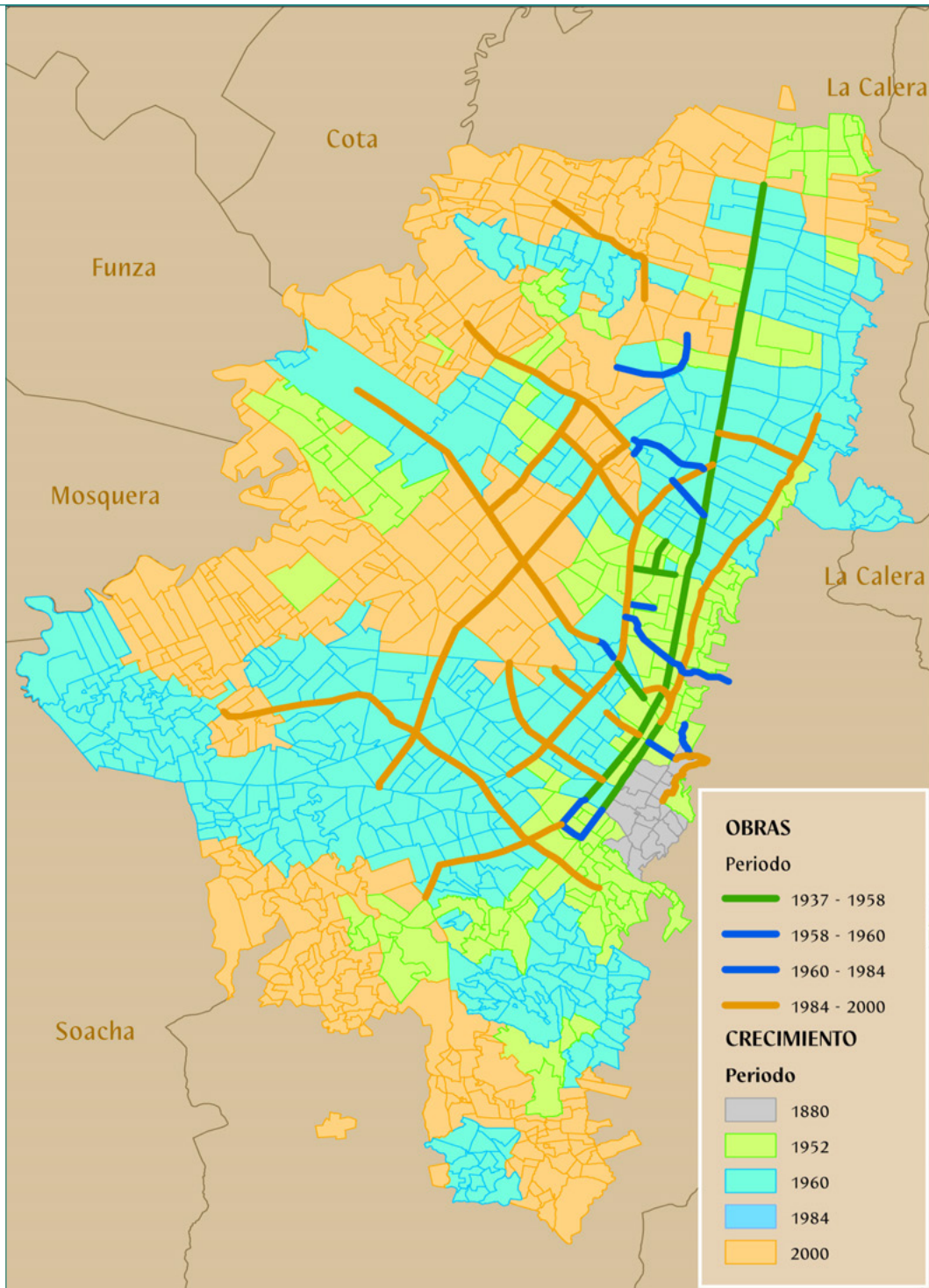
⁵ En la Constitución Política de 1886, los municipios eran la menor unidad administrativa y política, hasta 1954, cuando se creó el Distrito Especial de Bogotá, como la unión de siete municipios anexos a Bogotá: Suba, Usaquén, Fontibón, Engativá, Bosa, Usme y Sumapaz, y se le dio un carácter especial por ser la capital de la República. En la Constitución de 1991 se estableció que las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, y se dio a Bogotá el carácter de Distrito Capital, que tiene un régimen jurídico especial contenido en el Decreto-Ley 1421 de 1993.

PLANO

Obras ejecutadas mediante la contribución de valorización en Bogotá hasta 2000 ordenadas antes de 1992

1

Fuente: Elaboración propia



El Concejo de Bogotá, mediante Acuerdo 11 de 1937, adoptó la normativa para aplicar el llamado *impuesto de valorización* de la época, dando así inicio a los cobros de valorización y a la ejecución de obras financiadas con este mecanismo.

De 1937 a 1958.

Utilización efectiva de la contribución en el municipio de Bogotá

A partir de la adopción del Acuerdo 11 de 1937 se inició el cobro de la contribución de valorización. En los inicios de esta segunda etapa no se produjeron cobros, debido a las dudas que surgieron en la implementación del nuevo instrumento. La responsabilidad de la gestión de la contribución de valorización fue asumida directamente por la Alcaldía y por la Secretaría de Obras Públicas. De esta época son obras como la Avenida Caracas (1947), Avenida Paseo Los Libertadores (1948-1950), Carrera 10 (1943-1947), Avenida 28, Carrera 24 y Calle 63. En el *plano 2* se resaltan las obras de este período y la ocupación del territorio urbano de la ciudad para la época.

De 1958 a 1972.

Época del Departamento de Valorización y la Junta de Valorización

Con el Acuerdo 41 de 1958 se estableció el Estatuto de Valorización de Bogotá⁶ y se crearon la Junta de Valorización y el Departamento de Valorización Distrital. La Junta de Valorización era un organismo de tipo directivo para el desarrollo de la contribución de valorización en Bogotá, mientras que el Departamento de Valorización Distrital era la entidad ejecutora, tanto de los cobros como de la ejecución de las obras. Esta decisión permitió una desconcentración administrativa y la generación de un organismo especializado y responsable de la gestión integral del proceso de valorización, salvo lo concerniente a la aprobación de los cobros, prerrogativa que siguió reservada al Concejo de la ciudad. De esta época son las siguientes obras viales que hacen parte de la principal malla vial de la ciudad en la actualidad: ampliación Av. Colón (Calle 13) (1959-1963), Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26) de la cra. 3 al Cementerio Central, Calle 26, Calle 53, Avenida Ciudad de Lima (Calle 19), Carrera 3ª, Carrera 10, Avenida Caracas, Calle 11 sur, Avenida Medellín. Igualmente se cobró y ejecutó el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado desde 1969, el cual incluyó canales como el Albina, Río Seco, Salitre, Río Negro y Río Arzobispo. En el *plano 3* se resaltan las obras de este período y la ocupación del territorio urbano de la ciudad para la época.

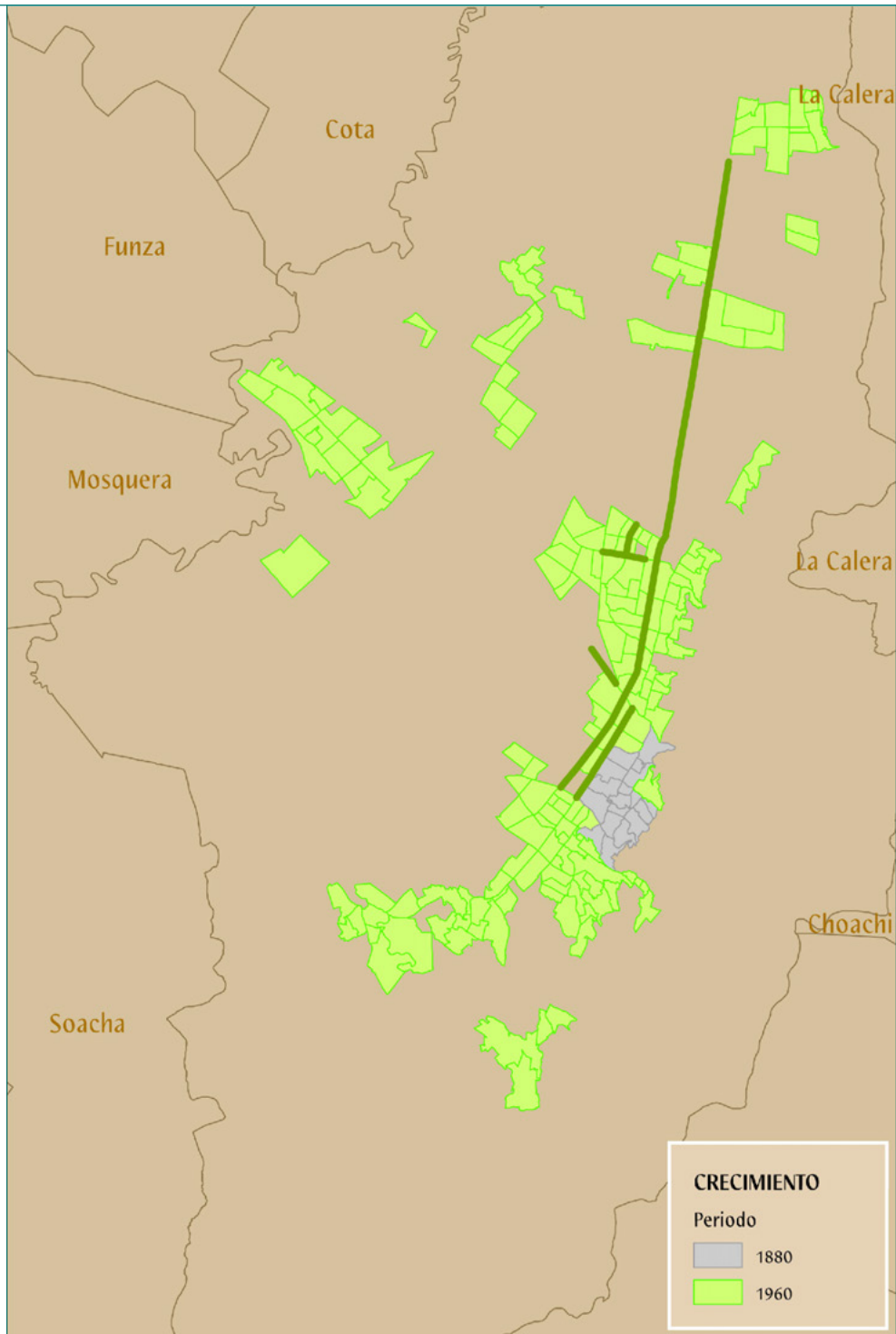
⁶ Los estatutos de valorización en Colombia son las normas generales para la aplicación del instrumento en la respectiva ciudad. No autorizan cobros, pero sí reglamentan procedimientos.

PLANO

Obras de valorización ejecutadas en Bogotá en el período 1950-1959

2

Fuente: Elaboración propia

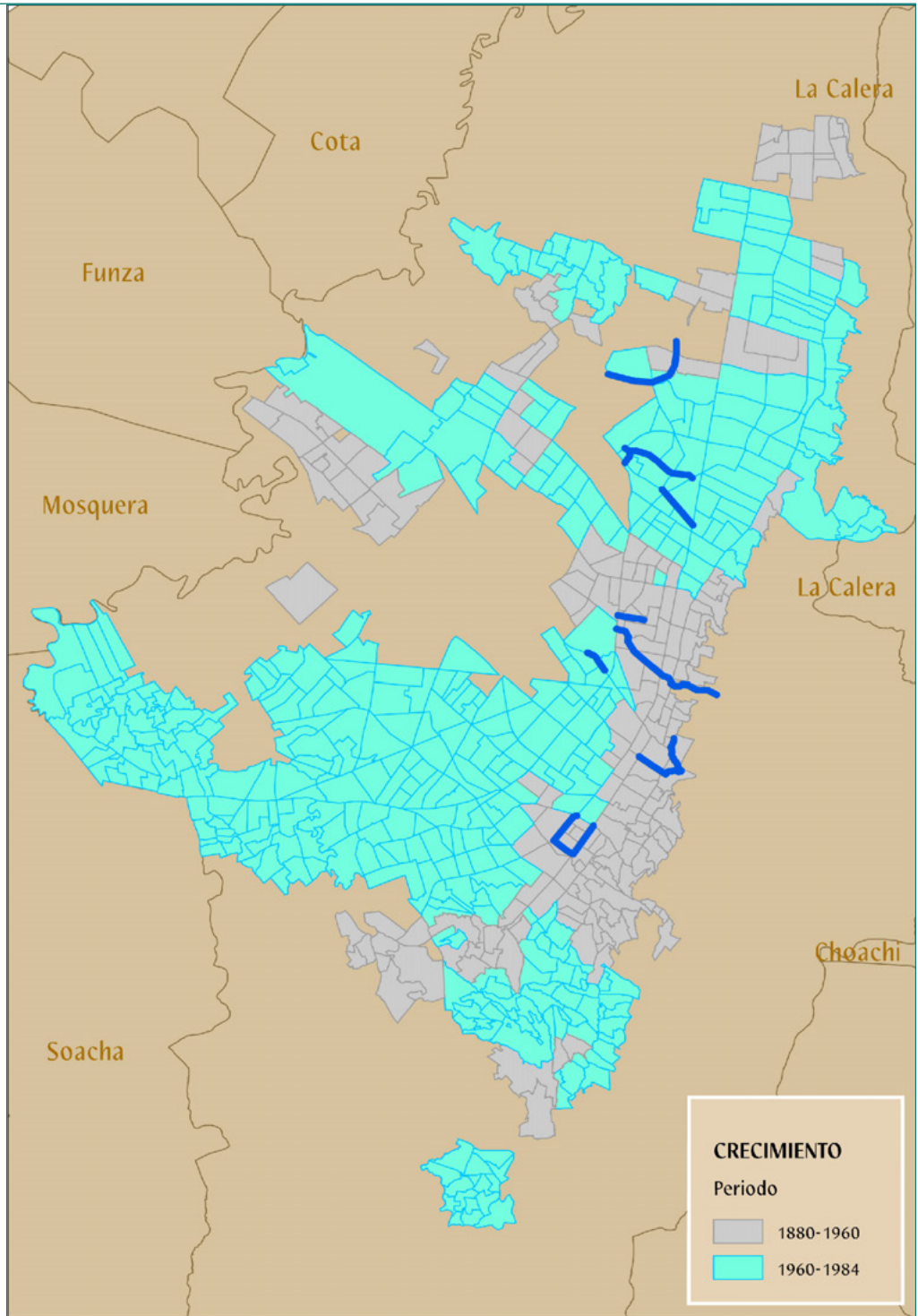


PLANO

Obras de valorización ejecutadas en Bogotá en el periodo 1960-1968

3

Fuente: Elaboración propia.



De 1972 a 1987.

Instituto de Desarrollo Urbano

El Acuerdo 19 de 1972 creó el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), que contrajo las funciones del Departamento de Valorización Distrital, el cual fue liquidado. El IDU no solo asumió las funciones, bienes y obligaciones del antiguo Departamento de Valorización Distrital, sino que además le fueron asignadas las funciones de la ejecución de las obras viales, de espacio público, plazoletas, parqueaderos y otras obras complementarias, como la construcción de edificios e instalaciones para servicios comunales y administrativos de salud, educación, recreación, cultura y transporte masivo. La gestión del IDU en este período fue fuertemente criticada por expertos en temas de valorización, debido a que no mantuvo el impulso en la utilización del instrumento que traía el Departamento de Valorización.

Durante este período, con la contribución de valorización se adelantaron obras de gran importancia dentro de la principal malla vial de la ciudad, tales como la Avenida Caracas, Calle 11 Sur-51 Sur, Avenida Calle 68, Carrera 68, Avenida Ciudad de Quito (Carrera 30), Avenida 1° de Mayo, Autopista El Dorado, Avenida Suba, Carrera 7, Avenida 32, Avenida Boyacá, Avenida Calle 19, Autopista Medellín, Avenida Circunvalar y Avenida los Comuneros. También se construyó la Plazoleta El Rosario, en el centro de la ciudad. Igualmente, en este período (1981) se expidió el Decreto 581, con el que se actualizó el Estatuto de Valorización del Distrito Especial. La actualización consistió en una definición más precisa de los procedimientos de la contribución de valorización. En el *plano 4* se resaltan las obras de este período y la ocupación del territorio urbano de la ciudad para la época.

Desde 1987.

Experiencia a partir del Acuerdo 7 de 1987

La expedición del Acuerdo 7 de 1987, Estatuto de Valorización de Bogotá, D.E., constituye un avance en el desarrollo normativo de la contribución de valorización, al introducir conceptos nuevos como el de beneficio general, así como la actualización y el desarrollo de procedimientos y nuevas metodologías para la distribución, asignación y notificación de los cobros de valorización. La novedad de estos avances normativos concluyó en que no se hicieran cobros de valorización sino hasta el Plan de Valorización General en 1993.

Con las disposiciones de este Acuerdo se han hecho los cobros correspondientes a la contribución de valorización por beneficio general, en 1993; la contribución de valorización del Plan Formar Ciudad⁷, en 1996, correspondiente al cobro inicial, y en 2002, al cobro complementario;

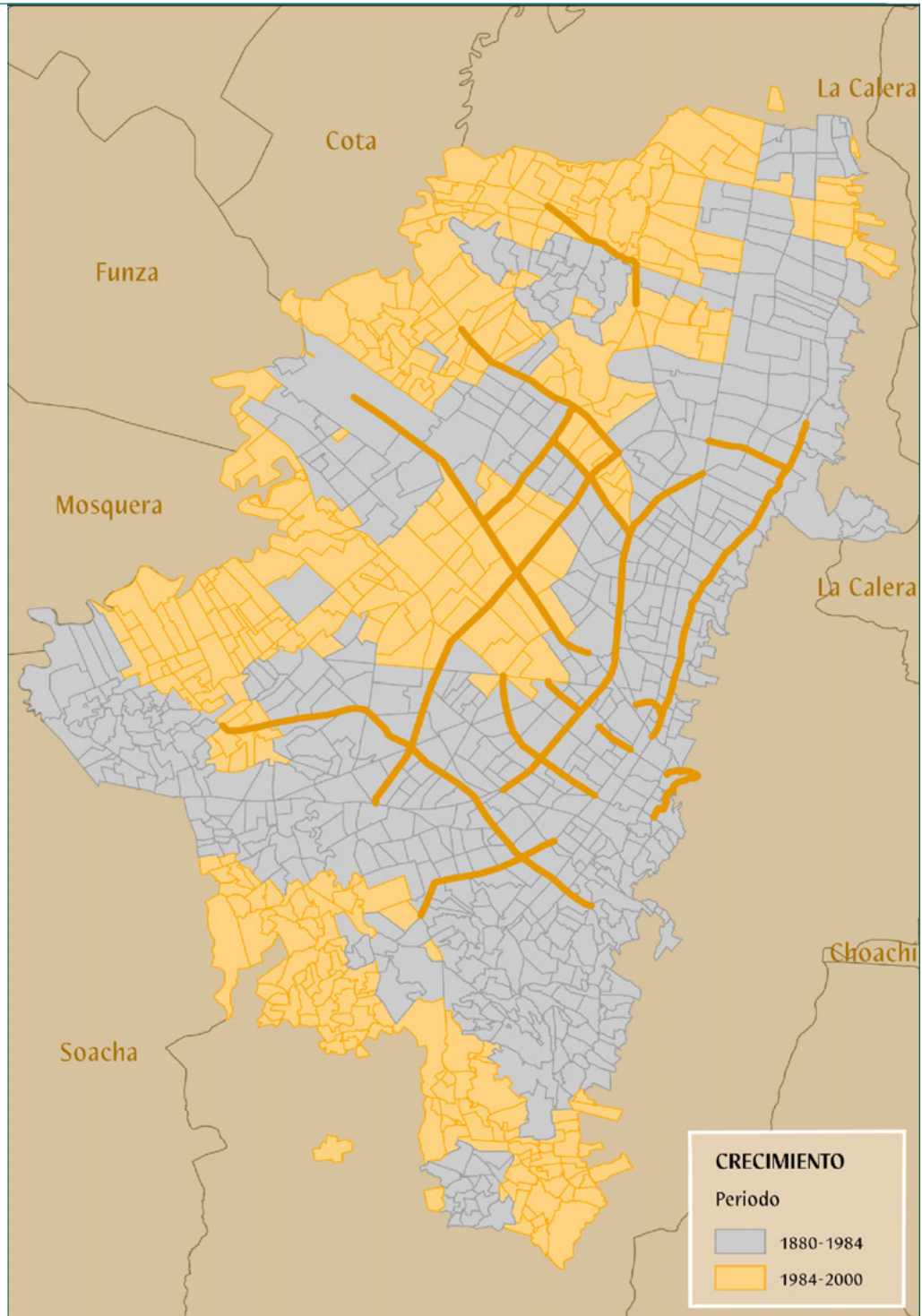
⁷ El Plan Formar Ciudad fue el programa de gobierno del alcalde elegido para el período 1995-1997, Antanas Mockus Sivickas. Este cobro se explica en el apartado correspondiente al Plan de Valorización Local Formar Ciudad.

PLANO

Obras de valorización ejecutadas en Bogotá en el período 1968-1986

4

Fuente: Elaboración propia.



la contribución de valorización de Ciudad Salitre⁸, en 1996. En octubre de 2005 se aprobó un nuevo cobro, que se hará en cuatro fases desde 2007. Igualmente se ha hecho el cobro de 10 proyectos bajo el programa Obra por tu Lugar⁹.

Experiencia entre 1987-2005.

Planes de valorización

La experiencia reciente de Bogotá en el cobro de la contribución de valorización se puede resumir de acuerdo con cada uno de los planes referidos de la siguiente manera:

Contribución de valorización por beneficio general

La *contribución de valorización por beneficio general* fue inicialmente prevista para financiar las obras del plan bienal 1991-1992. Mediante los Acuerdo 16 y 19 de 1990 se hicieron cambios al Estatuto de Valorización, se aprobaron las obras, se fijó el monto distribuible por un valor de \$167.000 millones (294 millones de dólares de 1990) y se estableció el método y sistema de distribución de la contribución. Este cobro no se pudo ejecutar por desactualización de la base catastral.

Por lo anterior, se generó una situación fiscal delicada para el Distrito, puesto que las obras sí fueron contratadas. En el Acuerdo 14 de 1992 se modificó nuevamente el Estatuto de Valorización, y con el Acuerdo 31 de 1992 se estableció el Plan de Obras. Finalmente, el cobro se hizo posible gracias a la expedición del Decreto 414 del 27 de julio de 1993¹⁰, en el que se fijó el monto distribuible en \$83.500 millones (78 millones de dólares de 1993), correspondientes al 50% del máximo establecido en el Acuerdo 19 de 1990, con el objeto de financiar parcialmente el plan de obras viales para el período 1993-1995.

❖ Obras ejecutadas

Puente Calle 26 con Avenida Quito, intersección Calle 19 con Avenida Quito, puente Calle 13 con avenida Quito, paralelas Autopista Norte, intersección Calle 100 con Carrera 15, Avenida del Ferrocarril, Avenida Cedritos, intersección Jorge Gaitán Cortés con Matatigres, intersección Avenida Boyacá con El Dorado, Avenida San José e intersección Calle 100 con Autopista Norte, entre otras. En el *plano 5* se ilustran las 95 obras ejecutadas con los recursos de la contribución de valorización por beneficio general.

⁸ Ciudad Salitre fue un programa promovido por la Presidencia de la República como una solución integral de vivienda dentro de la ciudad. Se explica en el apartado Plan de Valorización Local Ciudad Salitre de este artículo.

⁹ Obra por tu Lugar es un programa establecido para dar respuesta a la solicitud de construcción de obras específicas por parte de la comunidad, que se atiende mediante proyectos especiales de cobro de la contribución de valorización. Ver el apartado Programa Obra por tu Lugar de este artículo.

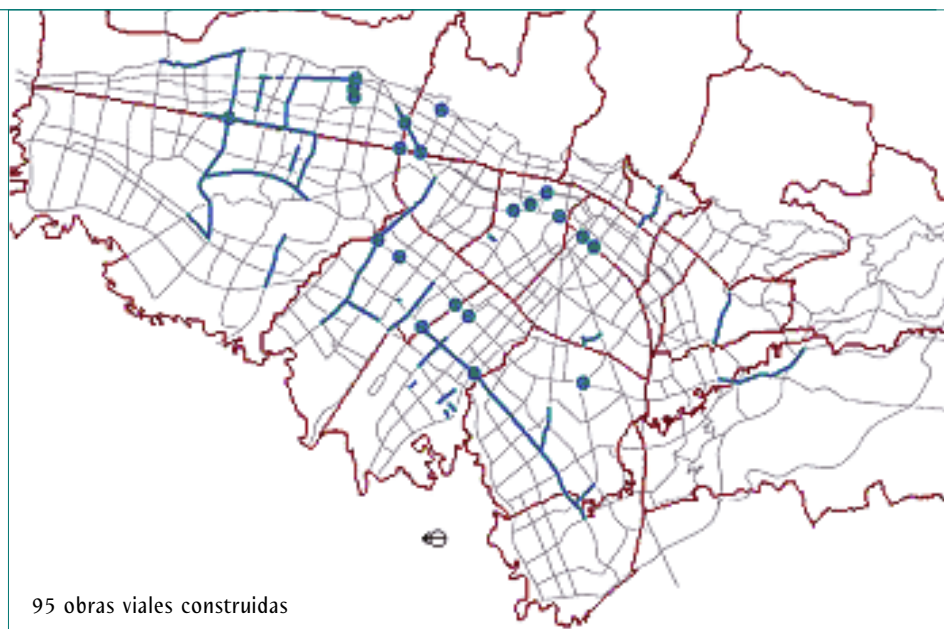
¹⁰ En el Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto-Ley 1421 de 1993, se estableció como límite del monto distribuible de la valorización general el 50% de los ingresos corrientes del Distrito Capital en el año anterior, y se autorizó al alcalde mayor la facultad de ajustar el monto distribuible de las valorizaciones aprobadas, es decir, de la valorización por beneficio general de 1990.

PLANO

Obras de valorización ejecutadas en Bogotá con los recursos de valorización general, 1983-2000

5

Facinc IDU



❖ Estado del cobro a 30 de septiembre de 2005

El monto distribuible aprobado fue de \$83.500 millones, que se redujeron a \$62.689,12 millones debido a las reclamaciones de los contribuyentes. Estos recursos fueron cobrados a 1.281.311 inmuebles. De la facturación total se han recaudado \$58.442,11 millones (93,2%) a 30 de septiembre de 2005, y la cartera o deudas no canceladas para esta fecha corresponden a \$4.247,01 millones de pesos (6,8%) de 89.390 inmuebles (7,0%).

Plan de Valorización Local Ciudad Salitre

El Concejo Distrital de Bogotá autorizó el cobro de la contribución de valorización por beneficio local para el conjunto de obras viales adelantadas en Ciudad Salitre. Ciudad Salitre es parte de la antigua Hacienda el Salitre, que en la década de los treinta fue donada por el millonario terrateniente José Joaquín Vargas a la Beneficencia de Cundinamarca. En 1987, la Beneficencia de Cundinamarca entregó 200 hectáreas en fiducia al Banco Central Hipotecario para desarrollar el proyecto Ciudad Salitre, el cual fue impulsado por la Presidencia de la República, la Gobernación de Cundinamarca y la Alcaldía Mayor de Bogotá. El Concejo Distrital fijó el monto distribuible en \$19.887 millones (20 millones de dólares de 1996). El IDU asignó la contribución el 5 de marzo de 1996.

❖ Obras ejecutadas

Las obras viales que conforman el conjunto objeto de la asignación de la contribución en desarrollo del plan Ciudad Salitre por parte del Banco Central Hipotecario son las siguien-

tes: Avenida la Constitución, Avenida la Esperanza, la ampliación y mejoras de la intersección de la Avenida Carrera 68 con la Autopista El Dorado y Puente de la Avenida la Esperanza con Avenida Carrera 68.

❖ Estado del cobro a 30 de septiembre de 2005

El monto distribuible aprobado fue de \$19.887 millones (aproximadamente 20 millones de dólares de 1996), que se redujeron debido a las reclamaciones de los contribuyentes a \$18.218,29 millones, cobrados a 20.626 inmuebles. A septiembre 30 de 2005, de esta facturación se han recaudado \$17.291,62 millones (94,9%), y la cartera o deudas no canceladas para esta misma fecha representan \$926,68 millones (5,1%) de 175 inmuebles (0,9%).

Plan de Valorización Local Formar Ciudad

En 1995, la Administración Distrital acudió nuevamente al instrumento de la contribución de valorización por beneficio local para financiar un plan de obras que hacía parte del Plan de Desarrollo Formar Ciudad (administración 1995-1997). Mediante el Acuerdo 25 del 21 de diciembre de 1995, el Concejo de Bogotá aprobó un plan de 44 obras agrupadas en ocho zonas, denominadas ejes viales, y fijó un monto distribuible equivalente a \$321.271 millones (325 millones de dólares de 1995). El cobro de estos recursos se hizo de manera fraccionada durante el período 1996-1998. En el *plano 6* se ilustran los ocho ejes de la contribución de valorización por beneficio local del Plan Formar Ciudad.

Una vez se inició la ejecución de las obras, la Administración Distrital verificó que el valor aprobado como monto distribuible por parte del Concejo Distrital era insuficiente para construir las. Por lo tanto, en 1998 se aprobó en el Concejo de Bogotá el Acuerdo 9 de 1998, en el cual: i) se reconoce que el costo de las obras a precios de 1998 era de \$474.987,51 millones (308 millones de 1998), 48% más alto en pesos corrientes al aprobado en 1995; ii) se reduce el número total de obras de 44 a 34, por lo tanto disminuye el alcance del proyecto aprobado en 1995.

En 2001, la Administración Distrital volvió a revisar el estado de ejecución de las obras, de acuerdo con el recaudo de la contribución aprobada en 1995. De dicha revisión se concluyó que: i) el monto distribuible aprobado en 1995 era insuficiente para concluir las 34 obras; ii) el valor de las obras en 2001 era de \$528.979,99 millones de pesos corrientes de 2001 (231 millones de dólares de 2001); iii) el Distrito había aportado para la ejecución de las obras de valorización hasta dicho momento recursos por \$79.061,91 millones de pesos corrientes (34 millones de dólares de 2001), iv) jurídicamente no se podía hacer el balance del costo de obras y del cobro de valorización explicado en el *cuadro 1* de este artículo, pues las obras no habían concluido.

Ante esta situación de insuficiencia de recursos para finalizar las obras, el Concejo de Bogotá aprobó el cobro anticipado de faltantes en 2001, con base en el balance parcial de costos que presentó la Administración Distrital. De esta manera, el Acuerdo 48 de 2001 aprobó el cobro de \$128.647,08 millones de pesos de 2001 (5 millones de dólares de 2001) para finalizar las obras de cinco de los ocho ejes viales aprobados en 1995.

❖ **Obras del Plan Formar Ciudad**

Avenida Ciudad de Cali, Avenida Boyacá, Paseo Urbano de la Carrera 15, Calle 72, interconexión de la Calle 63, Calle 53, par vial de las carreras 17, 18 y 19, Avenida los Comuneros, Eje Ambiental de la Avenida Jiménez, Avenida la Sirena, Puente de la Calle 153 con Autopista Norte, entre otras.

❖ **Estado del cobro a 30 de septiembre de 2005**

Acuerdo 25 de 1995: El monto distribuible aprobado fue de \$321.271 millones (325,3 millones de dólares de 1995), disminuidos por reclamos justificados de los contribuyentes a \$294.523,7 millones, cobrados a 1.163.411 inmuebles. De esta facturación se han recaudado \$273.818,3 millones (93,0%), y la cartera o deudas no canceladas equivalen a \$20.705,4 millones (7,0%) de 64.330 inmuebles (5,5%), todo a 30 de septiembre de 2005.

Acuerdo 48 de 2001: El monto distribuible aprobado fue de \$128.647,08 millones (55,97 millones de dólares de 2001), que se redujo a \$127.665,3 millones debido a reclamos justificados de los contribuyentes, monto que ha sido cobrado a 1.092.754 inmuebles. De esta facturación se han recaudado, a 30 de septiembre de 2005, \$116.492 millones (91,3%), y la cartera representa \$11.173,3 millones de pesos (8,7%), correspondientes a 86.403 inmuebles (7,9%).

Programa Obra por tu Lugar

Obra por tu Lugar es un programa diseñado para desarrollar proyectos que solucionen problemas y/o necesidades locales de espacio público y movilidad, con la participación y aprobación de la comunidad y con la colaboración de la administración pública distrital. Los proyectos de obras públicas locales son financiados por toda la comunidad beneficiada, mediante un mecanismo de contribución de valorización particular y específico creado por el IDU para el efecto. Esta forma de aprobación está establecida en la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, y debe ser solicitada mínimo por el 55% de los propietarios de predios o de unidades habitacionales beneficiadas por la obra, quienes deben comprometerse a participar en la financiación de por lo menos el 25% de la obra. En el caso particular de Bogotá, la comunidad ha financiado el 100% de las obras que ha solicitado. En estas condiciones, las obras que se pueden desarrollar son las que la comunidad solicite, sin que esto quiera decir que es un programa destinado a un grupo social específico.

Con este mecanismo se han adelantado obras de beneficio local, que por su impacto muy particular y específico no se presentan al Concejo de la ciudad, pero sí se constituyen en obras de interés particular de las comunidades.

❖ **Obras del Programa Obra por tu Lugar**

Con este mecanismo se han aprobado y ejecutado en Bogotá 10 obras en el período 2001-2005, que en su gran mayoría corresponden a la construcción de andenes, vías y parques de interés local.

❖ **Estado del cobro a 30 de septiembre de 2005**

El monto distribuible fue de \$4.618,5 millones (1,86 millones de dólares de 2004), que dismi-

nuyeron por reclamos justificados de los contribuyentes a \$4.579,1 millones sobre 1.871 inmuebles. De esta facturación se han recaudado, a 30 de septiembre de 2005, \$3.661,7 millones (80,0%), y la cartera representa \$917,4 millones (20,0%), correspondientes a 114 inmuebles (6,1%).

El Plan de Valorización por Fases, 2006-2015

En Bogotá se ha reconocido la importancia de la contribución de valorización como mecanismo de financiación de las obras de infraestructura que requiere la ciudad. En este sentido, en el segundo semestre de 2003, la Administración Distrital, durante la alcaldía de Antanas Mockus, preparó y presentó en seis ocasiones el proyecto de acuerdo que pretendía la autorización del cobro de valorización para un plan de obras que debía ser realizado en tres fases, además de algunas modificaciones al Estatuto de Valorización. Las obras que se propusieron fueron de dos tipos: vías e intersecciones sobre la malla vial arterial de Bogotá y parques de escala urbana y metropolitana. Este proyecto no fue aprobado como acuerdo por el Concejo de la ciudad por razones políticas, pues su debate coincidió con la campaña electoral para la elección de alcalde y concejales para el período 2004-2007, en la cual fue elegido como alcalde Luis Eduardo Garzón.

La Administración Distrital del alcalde Luis Eduardo Garzón retomó la idea de un plan de obras para ser ejecutado por fases y en septiembre de 2005 presentó al Concejo Distrital el proyecto de Acuerdo para aprobar un Plan de Obras de Valorización Local, basado en el proyecto propuesto en el segundo semestre de 2003. Mediante el Acuerdo 180 del 20 de octubre de 2005, el Concejo Distrital aprobó este Plan, que es el programa de valorización más grande y a más largo plazo ratificado en la historia de la aplicación del instrumento en la ciudad.

Los siguientes son los aspectos más importantes que el Concejo de Bogotá aprobó con el Acuerdo 180 de 2005:

- ❖ Cuatro fases de cobro y ejecución de obras: fase I: 2006-2008, fase II: 2009-2011, fase III: 2012-2014 y fase IV: 2015-2017.
- ❖ Garantía de la continuidad en la utilización de la herramienta por un período que se extiende por casi tres lustros.
- ❖ Inclusión de cinco tipos principales de proyectos: vías, intersecciones viales, puentes peatonales, andenes y parques. Las vías e intersecciones viales corresponden a obras de la infraestructura vial, los andenes y puentes peatonales se relacionan con la movilidad peatonal y los parques hacen parte del espacio público.
- ❖ Teniendo en cuenta la pérdida de poder adquisitivo del monto aprobado, el Concejo previó que para el cobro de cada fase de obras se ajuste el respectivo monto distribuible con el índice de costos de construcción pesada, que publica el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)¹¹. El índice de costos de la construcción pesada mide la

¹¹ El DANE es la entidad que reporta las estadísticas oficiales en Colombia

evolución de los costos de los principales insumos requeridos en la construcción de carreteras y puentes.

- ❖ El monto distribuible total es de \$2.103.117.9 de millones de pesos corrientes de 2005 (902 millones de dólares de 2005), discriminado por cada fase de la siguiente manera:

TABLA

Asignación de montos distribuibles aprobados en el Acuerdo 180 de 2005 (cifras en pesos corrientes de junio de 2005). Incluye gastos de administración de recaudo

3

Fuente: Elaboración propia

Fase	Año asignación	Valor movilidad	Valor espacio público	Valor total
1	2007	611.292.427.064	22.370.357.577	633.662.784.641
2	2009	578.514.825.901	41.092.243.630	619.607.069.531
3	2012	629.815.893.688		629.815.893.688
4	2015	220.032.147.996		220.032.147.996
Totales		2.039.655.294.649	63.462.601.207	2.103.117.895.856

TABLA

Asignación de montos distribuibles aprobados en el Acuerdo 180 de 2005 (cifras en dólares de junio de 2005). Incluye gastos de administración de recaudo

4

Fuente: Elaboración propia

Fase	Año asignación	Valor movilidad	Valor espacio público	Valor total
1	2007	262.153.618	9.593.559	271.747.177
2	2009	248.096.897	17.622.467	265.719.364
3	2012	270.097.432	0	270.097.432
4	2015	94.361.096	0	94.361.096
Totales		874.709.043	27.216.026	901.925.069

Comportamiento del recaudo de la contribución de valorización

Desde el punto de vista fiscal es importante conocer la incidencia del recaudo de la contribución de valorización frente al resto de ingresos de las entidades que administran este tributo, puesto que es una fuente de financiación de la construcción de obras públicas.

Para hacer el análisis anterior, es importante tener en cuenta que el recaudo y el estado de cartera de la contribución de valorización en un momento dado en el tiempo tienen una estrecha relación con el momento de la asignación del tributo. Lo anterior se debe a: i) la temporalidad del gravamen, ii) los descuentos por pronto pago o pago de contado del gravamen, iii) la edad de la cartera y iv) el cumplimiento del pago de las contribuciones asignadas y que se acogen al plazo de pago fijado.

Como se observó en los planes de valorización asignados en el período analizado (desde 1987), el estado de la cartera o de las contribuciones no pagadas, para los cobros más antiguos –Valorización General, Plan Formar Ciudad y Ciudad Salitre–, está en un rango entre el 5,1% y 8,7% del valor asignado, luego de resolver los reclamos o lo que se considera facturación efectiva. Para el programa Obra por tu Lugar (obras solicitadas por la comunidad), la cartera corresponde al 20% de la facturación efectiva, 6,1% de los predios, lo cual significa que en este programa particular las deudas a favor del IDU están concentradas en predios de contribución más alta. Lo anterior lleva a concluir que la gestión de cobro ha sido adecuada, pero que debe hacerse un trabajo importante en la recuperación de los saldos por cobrar, mediante los mecanismos de cobro jurídico, que son dispendiosos y que se concentran sobre una cartera de bastante edad.

El comportamiento del recaudo de las contribuciones de valorización del IDU, en pesos corrientes, en el período 1995-2004, y su correspondencia en dólares de los mismos años se puede ver en los *graficos 1 y 2*.

Los gráficos muestran tres picos de recaudo, que corresponden a los cobros del Eje 1 del Plan Formar Ciudad (1997), del Eje 5 del Plan Formar Ciudad (1999) y el cobro anticipado de faltantes del Plan Formar Ciudad, autorizado en el Acuerdo 48 de 2001 (2002). Los gráficos demuestran el comportamiento estacional del recaudo de la contribución de valorización y su relación directa con la fecha de asignación. Igualmente muestran cómo el resultado de la gestión de recaudo disminuye con el tiempo y solo se ve aumentada por un nuevo cobro.

Esta es la razón por la cual, al hacer el análisis del comportamiento de los ingresos originados por la contribución de valorización con los demás ingresos y fuentes de recursos del IDU, es necesario considerar la edad de los cobros, el tamaño de la cartera al principio del período analizado y el comportamiento de las demás fuentes de ingresos.

Las fuentes de ingresos del IDU son las siguientes:

- ❖ **Transferencias:** Son los recursos entregados al IDU por parte del gobierno central de Bogotá o por parte del Gobierno Nacional.
- ❖ **Ingresos corrientes:** Son los ingresos generados por la actividad propia del IDU, como arrendamiento de inmuebles, venta de términos y pliegos para procesos de contratación, certificaciones, entre otros.
- ❖ **Recursos de capital:** Comprenden los recursos del balance, los recursos del crédito, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario y el excedente financiero.
- ❖ **Contribuciones:** Corresponden a los recaudos de la contribución de valorización. De manera estricta corresponden a ingresos corrientes, pero para efectos del análisis del artículo se tienen en cuenta de manera discriminada.

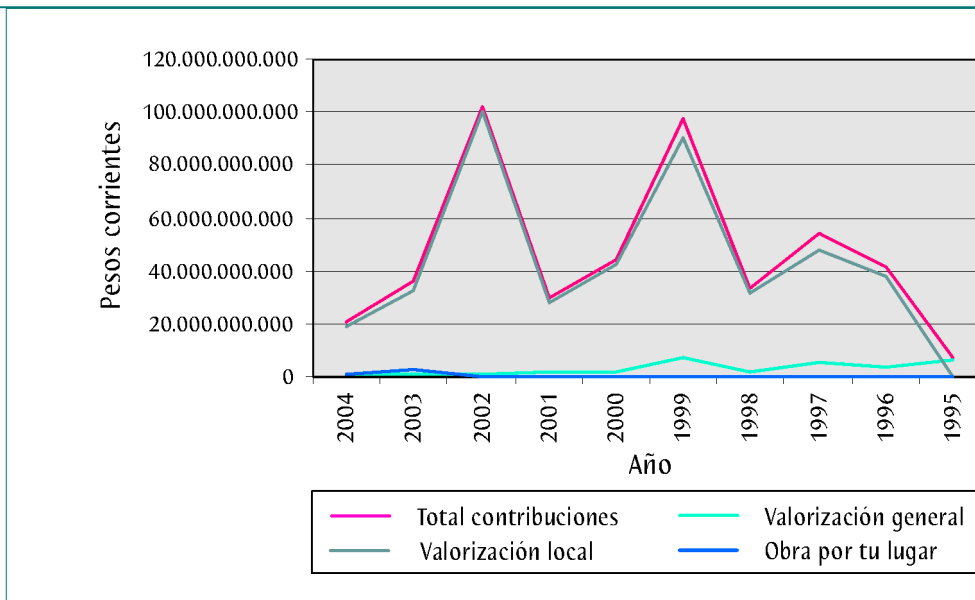
El desempeño de los ingresos del IDU en el período 1995-2004 se ilustra, en pesos corrientes y en dólares corrientes, en los siguientes gráficos:

GRÁFICO

Comportamiento del recaudo de valorización en el IDU, período 1995-2004 (pesos corrientes).

1

Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos. Consolidación del autor.

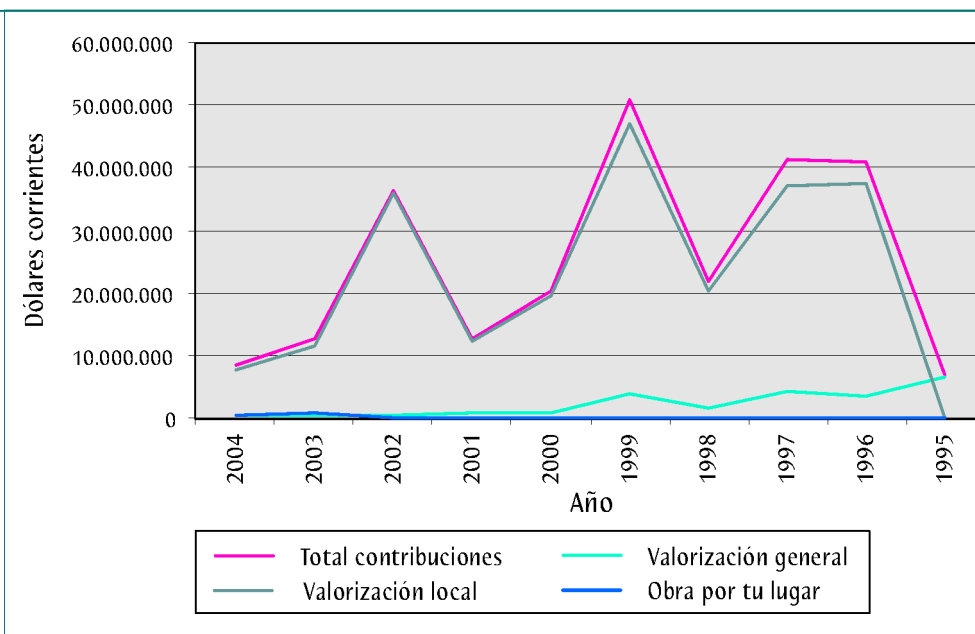


GRÁFICO

Comportamiento del recaudo de valorización en el IDU, período 1995-2004 (dólares corrientes).

2

Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos. Consolidación del autor.



El comportamiento de los ingresos del IDU es estable en términos generales. Sin embargo, el año 2000 tiene una particularidad que hace que sea atípico: el IDU recibió de la nación transferencias por una suma de \$87.303,6 millones (39,16 millones de dólares de 2000), correspondientes casi en su totalidad a los recursos de financiación del Sistema de Transporte Masivo (TransMilenio), así a como transferencias del gobierno central de Bogotá por \$489.398,8 millones (219,5 millones de dólares de 2000), correspondientes a los recursos de descapitalización de la Energía de Bogotá que se asignaron al IDU. Estas dos operaciones fueron extraordinarias en las finanzas de la ciudad y del IDU.

Para relacionar la incidencia del recaudo de valorización en los ingresos del IDU, se puede analizar el gráfico 5.

Excluyendo el año atípico (2000), se observa que los recaudos de la contribución de valorización del IDU tienen una participación sobre los ingresos totales que fluctúa entre 9%, en los años donde no hay cobro, y 40%, cuando se hace el cobro de un plan con un monto distribuable significativo.

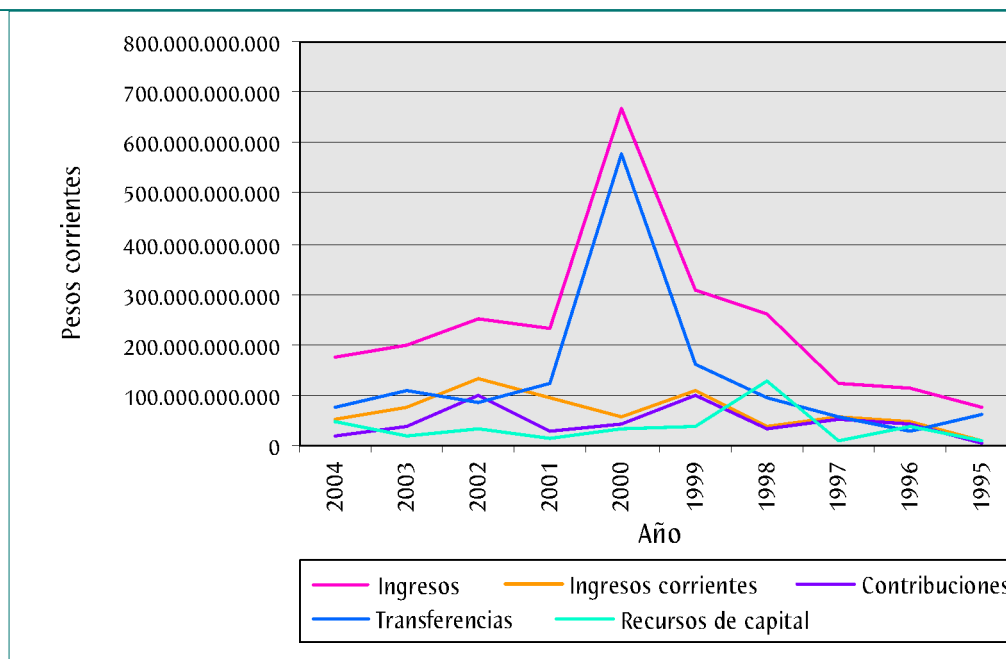
Por lo anterior se espera que con la asignación de la contribución de valorización del Acuerdo 180 de 2005, en el año 2007 se tenga un recaudo de proporciones importantes.

GRÁFICO

Comportamiento de los ingresos del IDU, período 1995-2004 (pesos corrientes).

3

Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos. Consolidación del autor.

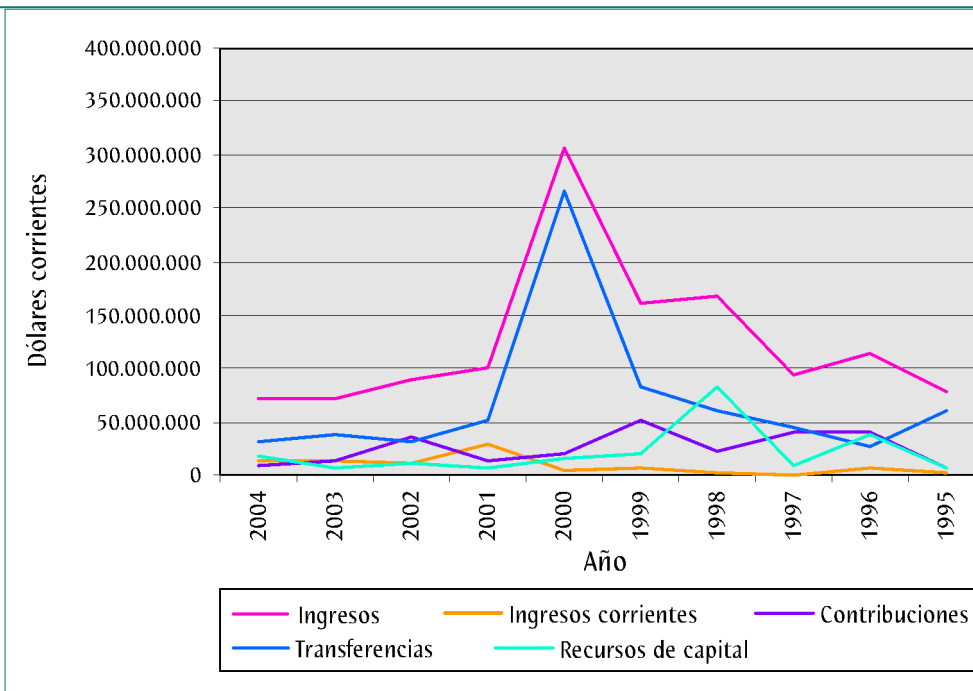


G RÁFICO

Comportamiento de los ingresos del IDU, período 1995-2004 (dólares corrientes).

4

Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos, Consolidación del autor.

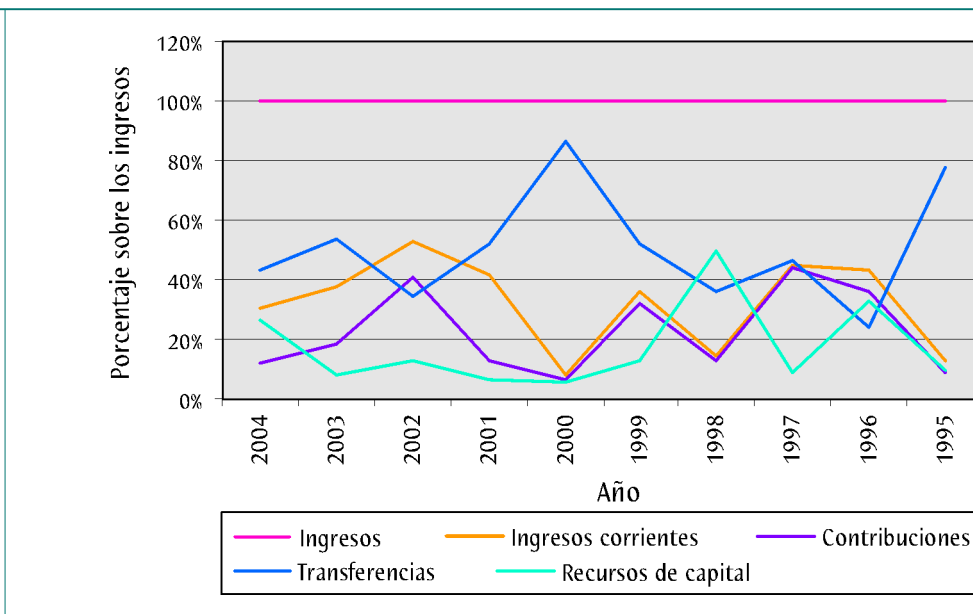


G RÁFICO

Ponderación de los ingresos del IDU, período 1995-2004.

5

Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos, Consolidación del autor.



Conclusiones y recomendaciones

Incidencia del ambiente político y los programas de la Administración

Se ha visto cómo el recaudo de la contribución de valorización es importante, en la medida en que se hagan nuevos cobros de valorización. La importancia de la contribución de valorización como instrumento de financiación depende efectivamente de la dinámica de aprobación de nuevos cobros.

Existe en la ciudad una conciencia y una cultura tributaria que favorece el hecho de que se aprueben nuevos cobros de contribución de valorización. Las obras de infraestructura vial y de espacio público se han financiado en los últimos tiempos con cargo a las transferencias de la nación al Distrito; los recursos de sobretasa a la gasolina; los recursos extraordinarios del Distrito, como la descapitalización de la Empresa de Energía de Bogotá, y la contribución de valorización. Analizado lo anterior desde el punto de vista de sostenibilidad de la fuente, se puede concluir que la contribución de valorización tiene ventajas sobre las demás fuentes de financiación, pues su justificación se deriva de los beneficios que generan las obras que se construyen y que son motivo de cobro. Es decir, cada vez que se construye una obra pública que genera beneficios, se puede cobrar a los beneficiarios.

TABLA

Aprobación de acuerdos del Concejo de Bogotá en materia de contribución de valorización frente al avance del período de los alcaldes mayores

5

Fuente: Elaboración propia.

Alcalde	Acuerdo	Fecha Acuerdo	% avance admón.	Tipo acuerdo	Tipo de valorización
Andrés Pastrana Arango					
Juan Martín Caicedo Ferrer	16	22 Oct. 90	16,67	Cobro de valorización	General
	19	31 Dic. 90	25,00	Cobro de valorización	General
Jaime Castro Castro					
	14	29 Oct. 92	13,33	Modificación de valorización	General
	31	16 Dic. 92	20,00	Modificación de valorización	General
Antanas Mockus Sivickas					
	23	20 Dic. 95	33,33	Cobro de valorización	Local
	25	21 Dic. 95	33,33	Cobro de valorización	Local
Enrique Peñalosa Londoño					
	9	30 Jul. 98	19,44	Modificación de valorización	Local
	8	14 Abr. 00	77,78	Formas de pago de valorización	Estatuto
Antanas Mockus Sivickas					
	45	18 Dic. 01	33,33	Formas de pago de valorización	Estatuto
	48	22 Dic. 01	33,33	Cobro de valorización	Local
Luis Eduardo Garzón					
	179	28 Sep. 05	43,75	Formas de pago de valorización	Estatuto
	180	20 Oct. 05	45,83	Cobro de valorización	Local

Sin embargo, la aprobación de cobros de valorización está sujeta a las decisiones del Concejo de la ciudad, presentadas por iniciativa de la Administración que encabeza el alcalde distrital. Lo anterior evidencia que se presentan circunstancias políticas y electorales que afectan la toma de estas decisiones. Un ejemplo de lo anterior fue la aprobación del Acuerdo 180 de 2005 en su primera presentación por parte de la Administración, con una votación mayoritaria por un estrecho margen, mientras que el proyecto que le dio origen y que se presentó en 2003 no fue discutido con la misma profundidad, entre otros asuntos por la cercanía de las elecciones.

En los siguientes cuadros se indican los períodos de los alcaldes mayores de Bogotá elegidos por votación popular y democrática, y las fechas de aprobación de acuerdos relacionados con la contribución de valorización.

Los cuadros anteriores son concluyentes: las aprobaciones del Concejo de Bogotá para adelantar nuevos cobros se hacen dentro del primer tercio del período de la Administración. La excepción es el Acuerdo 180 de 2005, que se aprobó casi a mitad del período, pues la Administración Distrital no lo presentó anteriormente. Del mismo modo se puede indicar que los acuerdos que aprueban modificaciones de normativa o ajustes de los cobros ya hechos se sancionan en cualquier momento del período.

Importancia de elaborar y presentar proyectos de cobros de contribución-valorización realistas

La gestión del IDU se ha visto limitada por la calidad de los acuerdos presentados por la Administración y aprobados por el Concejo. En el caso de la contribución de valorización por beneficio general no se determinaron cuáles serían las obras que se financiarían con la contribución, se cobró un monto distribible menor que el costo de las obras y a la fecha la ciudadanía no conoce con exactitud cuáles fueron las obras que se construyeron con este cobro.

Por otro lado, para la asignación de la contribución de valorización por beneficio general, no se hizo un adecuado censo de inmuebles por la premura de hacer el cobro, el cual se debió suspender por las numerosas y graves inconsistencias que se presentaron. Esta suspensión del cobro afectó, además de las finanzas de la ciudad, la imagen del instrumento frente a la ciudadanía y obligó a la siguiente Administración Distrital (1992-1994) a presentar proyectos de acuerdo para corregir y subsanar estas deficiencias.

En el Plan de Valorización Formar Ciudad se expuso un programa de obras muy ambicioso, pero con unos presupuestos por debajo de lo que realmente costaban las obras. La presentación y consecuente aprobación de presupuestos subestimados se debió, entre otras razones, a la falta de estudios y diseños definitivos, a la falta de claridad en el alcance de las obras y a la falta de evaluación de los aspectos necesarios para adelantar las obras. Cuando se iniciaron los análisis detallados se encontraron problemas con los trazados de las vías, con la titularidad de los

predios necesarios para la construcción de las obras y con negociaciones complicadas para el desarrollo de algunas de ellas. También podría pensarse que los presupuestos bajos fueron una estrategia política para lograr la aprobación del Concejo.

De estas experiencias se concluye que es fundamental la definición del alcance de las obras y la determinación técnica y metodológica de las actividades que se requieren para cada proyecto específico. Estas definiciones se han mejorado en los últimos proyectos presentados por la Administración Distrital.

Importancia de construir las obras por las que se cobra la contribución de valorización

Los problemas y deficiencias de planeación de proyectos que presenta la Administración al Concejo se reflejan en la ejecución de las obras. Las administraciones se ven comprometidas frente a los contribuyentes que cumplen con su obligación de pago, pero que no cuentan con las obras en servicio en los plazos en los que se establecen los compromisos.

La necesidad de que la Administración justifique sus demoras en asuntos que con una buena planeación se hubieran podido prever, debilita la utilización del instrumento frente a la ciudadanía. Las justificaciones de estas demoras se relacionan con dificultades en la disponibilidad de los terrenos necesarios para adelantar las obras, en la insuficiencia del recaudo y en los trámites ante otras entidades en proyectos particulares. Del mismo modo, es importante cumplir con las especificaciones de las obras por las que se hace el cobro, pues en estos proyectos se presenta un alto sentido de apropiación de los contribuyentes.

La mejor justificación de la utilización de la contribución de valorización son las obras en servicio.

Recuperación de cartera y gestión de recaudo

La experiencia indica que entre más depurado sea el censo de asignación inicial y más pronto se inicien las gestiones de cobro para los inmuebles en mora, tanto mediante las acciones persuasivas como con las medidas jurídicas, las posibilidades de recuperación de cartera y de incremento del recaudo son más altas. La discriminación de los predios en cartera por la edad de la misma muestra una gran concentración en obligaciones de más de tres años, que se hace de muy difícil recaudo por los cambios de propietarios y las mutaciones catastrales de los inmuebles.

Otra justificación para agilizar las gestiones de cobro y recaudo tan pronto se adelanta la asignación está constituida por el costo de recuperación de cartera: entre más tiempo pasa, más altos los costos de recuperar las obligaciones a favor del IDU.

Atención a los ciudadanos y rendición de cuentas

La utilización de esta herramienta ha contado con la participación activa de los propietarios de los inmuebles. En los primeros tiempos de la utilización de la contribución de valorización, los representantes de los propietarios actuaron como coadministradores del tributo, al desempeñarse como miembros de las juntas de valorización. La participación en estas juntas de valorización permitió a estos representantes tener influencia sobre decisiones técnicas como el monto distributable y la zona de influencia, e incluso en la dilatación de la fecha de asignación de la contribución. La existencia de estas juntas de valorización y de sus funciones fue declarada inconstitucional y, por tanto, hoy en día los propietarios pueden participar en calidad de veedores ciudadanos, tanto de la construcción de las obras como de los asuntos propios de la contribución, como el recaudo y la administración de los recursos.

En conclusión, la participación ciudadana en la contribución de valorización en Bogotá ha evolucionado desde la coadministración, que fue superada a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, dejando la participación de los propietarios y contribuyentes en cabeza de veedurías ciudadanas. Desde los puntos de vista político, fiscal y disciplinario, el control es ejercido por las entidades responsables de dichas actividades: Concejo, Personería y Contraloría.

La adecuada y oportuna rendición de cuentas de la Administración en relación con el cobro y la ejecución de las obras, así como el desarrollo e implantación de mecanismos eficientes de atención al ciudadano y al contribuyente, validan y justifican la utilización del instrumento.

Prospectiva del instrumento y recomendaciones

Es básico indicar que así como la contribución de valorización ha sido de gran importancia en el desarrollo urbano de la ciudad, el hecho de que el Concejo Distrital haya aprobado un Acuerdo autorizando la ejecución y el cobro de valorización a largo plazo constituye un hito en la utilización del instrumento en la ciudad y en el país. El reto de la Administración Distrital es llevar adelante de manera exitosa las actividades relacionadas con el cobro oportuno y con la puesta en marcha de las mejores prácticas, tecnologías y experiencia. Sin duda alguna, el cobro autorizado por el Concejo de Bogotá, que implica una evolución en la manera de desarrollar los proyectos y de aprovechar al máximo la contribución de valorización, se constituye en un hito, que está llamado a convertirse en el futuro en un paradigma, como en su momento lo fue la contribución de valorización por beneficio general.

Por otro lado, se debe destacar que la contribución de valorización es un instrumento adecuado para la financiación de obras de interés público de todas las escalas, tamaños, presupuestos o alcances. Las obras que aprueba el Concejo de Bogotá se caracterizan por su gran importancia desde el punto de vista estructural para toda la ciudad. Pero a través del programa Obra por tu Lugar se pueden estructurar los cobros de contribución de valorización a sectores específicos

para obras de beneficios puntuales, de tal manera que con esquemas de cooperación entre el sector público y la ciudadanía se puedan adelantar proyectos determinados.

El fundamento conceptual de la contribución de valorización se justifica y le da plena validez a su utilización. Los beneficios que resultan de la construcción de obras son la fuente de financiación de las mismas obras. De esta manera se liberan recursos del sector central para ser destinados a otro tipo de proyectos que no tienen la capacidad de crear los beneficios particulares de las obras que genera el cobro de la contribución de valorización, como son los proyectos de educación o de salud. Así, la contribución de valorización se convierte en un instrumento redistributivo.

La contribución de valorización se ha establecido en la estructura de instrumentos del ordenamiento territorial colombiano como un instrumento de gestión. Sin embargo, su utilización se ha adelantado de manera individual y, de hecho, excluyente con otros instrumentos, como la participación en plusvalías. Dentro de los instrumentos de planeamiento y en los esquemas de reparto equitativo de cargas y beneficios establecidos en la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, se deben incluir procedimientos que integren todos los instrumentos de gestión, entre los cuales se cuenta la contribución de valorización.

Es importante la recuperación de la memoria colectiva e institucional de la contribución de valorización en Colombia. La Sociedad Colombiana de Ingenieros¹² adelantó en las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta exitosos seminarios y cursos para promover la aplicación de la contribución de valorización en Colombia. En la estructura organizacional de prácticamente todos los municipios y departamentos¹³ colombianos se encuentran dependencias con las funciones y competencias del cobro de la contribución de valorización; sin embargo, estas entidades no han tenido una actividad particularmente dinámica y no se han financiado obras desde hace bastante tiempo. La contribución de valorización es una herramienta de gran trayectoria en Colombia y cuenta con respaldo constitucional, legal, jurídico y social, que hacen de su utilización un camino allanado que no lo tienen aún otros instrumentos de gestión urbana.

Es de gran importancia la promoción de la investigación y el desarrollo en la materia. Desde el punto de vista académico, la contribución de valorización es objeto de limitados créditos en los programas universitarios de pregrado y posgrado, mientras que no se desarrollan investigaciones que comprueben la validez de los fundamentos de la contribución. Se sugiere a la academia y a las entidades públicas adelantar el análisis ex post de las experiencias del IDU en relación con la contribución de valorización, no solo en los temas relacionados con la construcción de las obras, el recaudo, la cartera, la atención a los ciudadanos o las reclamaciones, sino en el impacto de las obras sobre la estructura urbana, económica y social de la ciudad, de sus habitantes y de su suelo.

Bibliografía

VEJARANO, María Clara (2000). *Contribución de valorización. La experiencia de Bogotá durante las décadas de los 80 y 90*. Lincoln Institute of Land Policy.

JARAMILLO, Samuel (2000). *La experiencia colombiana: la contribución de valorización y la participación en plusvalías*. Lincoln Institute Research Report.

GARZÓN, Fernando (1993). *La contribución de valorización*. Documento del Departamento Nacional de Planeación.

FERNÁNDEZ CADAVID, Alberto (1981). *La contribución de valorización en Colombia* (2ª. ed.). Bogotá: Editorial Temis.

Instituto de Desarrollo Urbano. Proyecto de Acuerdo 148 de 2003.

Instituto de Desarrollo Urbano. Proyecto de Acuerdo 264 de 2005.

Instituto de Desarrollo Urbano. www.idu.gov.co.
www.redbogota.com

Bogotá, D.C. primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial

Resumen

En América Latina, Colombia tiene reconocimiento en los medios académico y de la administración pública relacionados con la financiación del desarrollo urbano, como un país que posee una experiencia importante en el empleo de la *contribución de valorización*. Mediante este instrumento se recuperan parte de los incrementos en el precio del suelo derivados de la ejecución de obras públicas por parte del Estado, es decir, como un instrumento de recuperación de plusvalías.

El presente artículo informa acerca de la experiencia reciente de la ciudad de Bogotá en la aplicación de un instrumento diferenciado, pero complementario de la contribución de valorización, denominado participación en la plusvalía. El objetivo explícito de este instrumento es recuperar entre el 30% y el 50% de la plusvalía generada por acciones del Estado, ya no solo circunscritas a la ejecución de obras públicas, sino debidas a acciones urbanísticas de las entidades públicas.

Las acciones urbanísticas a partir de las cuales la Ley de Desarrollo Territorial¹ (388 de 1997) autoriza la recuperación de la plusvalía mediante este instrumento son las siguientes: i) la incorporación de suelo

¹ El texto de la Ley puede consultarse en www.minambiente.gov.co, en el enlace Normatividad.

rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano; ii) la autorización de un cambio de uso, a uno más rentable, y iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación. Todas las anteriores decisiones constituyen acciones administrativas de las entidades públicas, en las que aun cuando no está comprometida la inversión de recursos económicos por parte de ellas, en ejercicio de sus funciones en materia de urbanismo generan un incremento en los precios del suelo, el cual no obedece a un esfuerzo del propietario del mismo.

La participación en la plusvalía fue consignada en el artículo 82 de la Constitución Política de Colombia de 1991 como un Derecho Colectivo y del Ambiente. En 1997, la Ley de Desarrollo Territorial (LDT), en uno de sus catorce capítulos², definió e hizo precisiones conceptuales y operativas sobre la aplicación del instrumento.

Sin embargo, sólo hasta finales del año 2003, Bogotá adoptó de manera específica este tributo mediante el Acuerdo “Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital” (Acuerdo 118 de 30 de diciembre de 2003) y, por mandato de este Acuerdo, inició su aplicación al año siguiente.

El artículo informa sobre dos períodos de tiempo, el primero entre 2000 y 2002 y el segundo entre mediados de 2003 y el primer semestre de 2004, en los que la Administración Distrital inició y dio continuidad a la discusión sobre la adopción de la participación en la plusvalía. Como resultado de este proceso, durante los meses de enero a abril de 2004 y después de un desarrollo técnico, conceptual y jurídico que puede calificarse como pionero, desarrollado por la Administración de la ciudad, por primera vez en el país fue posible calcular, liquidar, aplicar la tarifa y notificar la obligación de pagar la plusvalía, a los propietarios de aproximadamente 5.575 inmuebles en los que se había configurado el efecto plusvalía, como efecto de la aplicación de las normas del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad.

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

De esta experiencia interesa resaltar la manera como se superaron los diversos y aparentes obstáculos que los opositores a la aplicación de la participación en la plusvalía argumentaban como dificultades, en algunos casos insalvables o cuya única resolución –a su juicio– residía en la modificación de la Ley, es decir, en su paso nuevamente por el Congreso de la República.

La alternativa de modificar la Ley hubiera sido un proceso muy complejo y entrañaba un peligroso riesgo de que fueran derogados o modificados los componentes esenciales de la Ley, la

² Participación en la plusvalía: Ley 388 de 1997, capítulo IX, artículos 73 a 90.

cual debe considerarse como una Ley del Suelo progresista, que define el ordenamiento del territorio como una función pública y que establece como principios del ordenamiento territorial en Colombia, los siguientes:

1. La función social y ecológica de la propiedad
2. La prevalencia del interés general sobre el particular
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano

Entre las razones y aparentes obstáculos y procedimientos considerados dispendiosos y que previnieron e hicieron que la Administración Pública Distrital de la época eludiera y no hiciera el esfuerzo suficiente por dar aplicación a la participación en la plusvalía en Bogotá, entre 28 de julio de 2000, fecha en que se aprobó el Plan de Ordenamiento de Bogotá, y 30 de diciembre de 2003, cuando finalmente se logró que el Concejo Distrital³ aprobara las normas para aplicar la participación en plusvalía, se argumentaron los siguientes:

- ❖ Imposibilidad de aplicar el procedimiento de cálculo del efecto plusvalía, establecido en la Ley, cuando el hecho generador corresponde a un mayor aprovechamiento del suelo en edificación⁴.
- ❖ El Acuerdo de Adopción de la Participación en la Plusvalía en Bogotá debía haber sido adoptado con anterioridad o al mismo tiempo de la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, situación que no sucedió y que llevó a argumentar a los opositores de la puesta en marcha del instrumento que para la Administración Distrital “se habían perdido” las plusvalías generadas por las decisiones del POT.
- ❖ La participación en la plusvalía podía constituir una doble tributación, con el impuesto de propiedad, que es un tributo del orden municipal, y con el de renta, perteneciente al nivel nacional⁵.
- ❖ El abundante número de avalúos necesarios para calcular el efecto plusvalía y el alto costo de su realización podría ser mayor que el recaudo de los recursos, resultando, por lo tanto, inocuo y aun contraproducente dar aplicación al tributo⁶.

³ Bogotá no tiene específicamente la categoría de municipio; es Distrito Capital, lo cual le da algunas condiciones diferentes y prerrogativas respecto a los municipios. Por lo anterior, Bogotá no tiene un Concejo Municipal sino Distrital.

⁴ Efectivamente, un error de redacción del artículo 77 de la LDT establece un procedimiento de cálculo para este hecho generador, que es equivocado. Más adelante se expresará la forma como el Acuerdo de adopción de la participación en la plusvalía en Bogotá superó este obstáculo de procedimiento e incidió para que se adoptara la misma solución en un Decreto del nivel nacional, es decir, con aplicación para todo el país.

⁵ Este argumento continuó teniendo mucha fuerza en las discusiones con la Asociación de Constructores, las lonjas de propiedad raíz, hasta la época de los debates del Proyecto de Acuerdo en el Concejo Distrital a finales de 2003.

⁶ En el artículo se explicará que el uso de la metodología de zonas geoeconómicas homogéneas permite hacer avalúos para tan solo una muestra representativa de los predios que componen la zona homogénea

- ❖ Prolongado proceso establecido por la Ley de Desarrollo Territorial entre la adopción de la norma que configura el hecho generador de plusvalía hasta su notificación a los propietarios de los inmuebles (mínimo siete meses), que daba lugar a que durante este tiempo los propietarios obtuvieran la licencia de urbanización y/o construcción, sin que hubieran sido notificados de su obligación del pago de la plusvalía, por tanto, haciendo imposible su cobro.

Estos y otros argumentos habían creado un ambiente de escepticismo y de poco entusiasmo por parte de las administraciones municipales del país para dar aplicación a la participación en la plusvalía.

El artículo describe la forma como, a partir de varias circunstancias favorables, fue posible superar los argumentos que eran contrarios a la posibilidad de dar aplicación a este tributo y desarrollar todos los procedimientos técnicos requeridos para calcular, liquidar, aplicar la tarifa y notificar la obligación de pagar la plusvalía a los propietarios de aproximadamente 5.575 inmuebles, en un tiempo récord de tres meses.

Entre los factores que incidieron a favor de la aplicación de la participación en la plusvalía en Bogotá es necesario mencionar los siguientes: i) una decidida voluntad política del entonces alcalde de la ciudad, Antanas Mockus, que se expresó, entre otras manifestaciones, en instrucciones claras para el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y para la Secretaría de Hacienda Distrital en el sentido de elaborar el texto del proyecto de Acuerdo de Adopción de la Participación en la Plusvalía para su presentación al Concejo de la ciudad; ii) el apoyo directo a la Administración Distrital de una entidad y un programa académicos con profundo conocimiento sobre el tema de la regulación del mercado del suelo urbano, el Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy⁷; de su coordinador Dr. Martim Smolka; de la coordinadora del Programa para Colombia, abogada María Mercedes Maldonado Copello, quien estuvo al frente de la elaboración y defensa ante el Concejo Distrital del proyecto de acuerdo, y de algunos otros miembros de la red latinoamericana de este Programa⁸; iii) una muy oportuna coordinación entre el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Secretaría de Hacienda Distrital y el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, entidades responsables y vinculadas al proceso técnico de cálculo, liquidación, aplicación de tarifas y notificación del efecto plusvalía.

y no para el universo completo de ésta. Así, se pudo desvirtuar el argumento de los altos costos derivados de la elaboración de los avalúos.

⁷ Este apoyo estuvo representado en el respaldo directo del LILP - LAC mediante la participación de algunos de sus miembros extranjeros y colombianos en diversas actividades de la Administración Distrital: sesiones de trabajo, talleres, elaboración de documentos.

⁸ Entre ellos, y solo por mencionar algunos, el economista Paulo Sandroni de Brasil, los arquitectos Carlos Morales de México, Fernanda Furtado de Brasil, María Clara Vejarano de Colombia. Estas personas participaron en foros de sensibilización sobre el tema de la plusvalía dirigidos a los gremios inmobiliarios y a los concejales de la ciudad, realizados con anterioridad a la presentación al Concejo del proyecto de acuerdo.

En la primera sección del artículo se presenta información general sobre Bogotá y sobre la Ley de Desarrollo Territorial, en particular sobre el capítulo IX, Participación en plusvalía, en el que se desarrollan los aspectos operativos, desde el cálculo hasta el cobro, destino de los recursos, formas de pago y otros procedimientos.

La segunda sección describe, específicamente para Bogotá, aspectos más directamente relacionados con la aplicación de la plusvalía: i) el contenido general del Plan de Ordenamiento Territorial, herramienta de planeación en la que se originan los hechos generadores de plusvalía; ii) las discusiones que empezaron a desarrollarse dentro de la Administración Distrital en relación con la elaboración del Proyecto de Acuerdo de Adopción de la Plusvalía y las dificultades que se consideraba no hacían viable la aplicación del instrumento; iii) la presentación al Concejo de la ciudad de dos proyectos de acuerdo de reforma tributaria, dentro de los cuales se incluía la participación en la plusvalía, y iv) la reglamentación o desarrollo con mayor nivel de detalle de las normas generales del POT, en las que se fueron precisando y haciendo medibles y cuantificables los hechos generadores de la plusvalía.

La tercera sección presenta el contenido básico del Acuerdo 118 de 2003, por medio del cual se adopta en Bogotá la participación en la plusvalía. La última sección describe el procedimiento que adelantaron las tres entidades distritales que por sus funciones están directamente involucradas con el tema de la plusvalía, para poner en marcha el tributo entre enero y abril de 2004 –Departamento Administrativo de Catastro Distrital, Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Secretaría de Hacienda Distrital.

Contexto

Bogotá

Bogotá D.C. es la capital de la República de Colombia. Está localizada en el centro geográfico del territorio nacional, en una altiplanicie de la cordillera oriental, llamada Sabana de Bogotá, que tiene una superficie aproximada de 430.470 hectáreas, de las cuales el área urbana de Bogotá ocupa 40.000 hectáreas. La población total del Distrito Capital es de 6.635.960 habitantes y la tasa de crecimiento anual es de 2,4% anual⁹. Del total de la población, un porcentaje mínimo corresponde a población residente en el área rural del Distrito¹⁰.

⁹ Durante los años 2005 y 2006 se hizo el Censo Nacional de Población y Vivienda, del cual se presentaron algunos datos preliminares a finales de 2006. Estos datos establecen que la población de Bogotá llega a cerca de 7.000.000 de habitantes.

¹⁰ En las estadísticas oficiales de la ciudad no se da un dato de la población rural, que reside en la localidad de Sumapaz, pues ésta no fue incluida en el censo de 1993. Un dato aproximado de la población rural es de 16.500 habitantes.

Santa Fe de Bogotá, por el tipo de funciones que concentra y por su jerarquía económica, es el único centro de primer orden nacional, dentro del sistema nacional de ciudades... se le atribuye el predominio en seis grandes aspectos: i) servicios al mercado de capitales, ii) servicios sociales y de las entidades públicas, iii) infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones, iv) infraestructura de desarrollo tecnológico, v) servicios comerciales y a las empresas y, vi) servicios culturales al visitante...¹¹.

Desde el punto de vista territorial, el Distrito Capital se localiza en la Sabana de Bogotá, a 2.600 msnm. La ciudad se extiende sobre aproximadamente 40.000 hectáreas de esta superficie. El territorio de la ciudad presenta dos fuertes límites naturales: al Oriente, la cadena de los Cerros Orientales, y al Occidente, el río Bogotá. En la actualidad, las dos únicas direcciones de crecimiento de la ciudad, próximas a agotarse, son el Sur y el Norte. Estas dos periferias evidencian una fuerte estratificación económica: el Sur, ocupado por la población de más bajos ingresos de la ciudad, y el Norte, por la población de altos ingresos.

Los datos de la estratificación socioeconómica para Bogotá indican que tiene una de las más agudas concentraciones de riqueza, en comparación, por ejemplo, con otras tres grandes ciudades del país –Medellín, Cali, Barranquilla–¹². Las áreas de la ciudad que están ocupadas por los estratos 1, 2 y 3 corresponden al 77,82%, porcentaje solamente superado por la ciudad de Cali. Los estratos 5 y 6, que corresponden a la población de mayores ingresos, representan el 4,57%, el menor porcentaje para estos estratos entre las tres ciudades mencionadas. Mientras que el estrato 4, que representa claramente la población correspondiente a la clase media, está constituido solamente por el 5,6% de la población.

Los servicios públicos básicos domiciliarios presentan índices de cobertura que se han incrementado permanentemente: acueducto: 98%, energía: 100%, gas: 73,8%, alcantarillado: 90,1%, teléfonos: 34%, aseo: 99%, Internet: 14%.

En materia de vivienda, las estadísticas de la ciudad identifican un déficit para la población de bajos ingresos para el año 2002 de 286.300 viviendas¹³. Es un déficit creciente y la población de más bajos ingresos de la ciudad percibe que la oferta de vivienda está por encima de su capacidad económica.

¹¹ Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Distrital. *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Documento Técnico de Soporte*.

¹² La medición de la estratificación en Bogotá no representa número de personas en cada estrato, sino número de manzanas que están ocupadas con viviendas de determinadas características. Si estos datos se hicieran corresponder con número de viviendas y/o de personas que habitan las viviendas, los indicadores de pobreza podrían resultar más extremos, con un porcentaje mayor para los estratos 1, 2 y 3, que en su orden son los de más bajos ingresos.

¹³ www.metrovivienda.gov.co.

En 1998 la ocupación de la ciudad por asentamientos en condiciones ilegales correspondía a 5.907 has (18% del área urbana actual), donde vivía el 26% de la población de la ciudad (1,5 millones aproximadamente)¹⁴.

Los anteriores indicadores son una muestra muy general, pero reveladora, de algunos de los retos que debe enfrentar la ciudad y en los cuales les corresponde una muy directa responsabilidad al ordenamiento urbano y a la regulación del mercado del suelo.

La Ley de Desarrollo Territorial

En 1997, el Congreso de la República aprobó la Ley de Desarrollo Territorial (LDT o Ley 388/97), que debe ser considerada como una ley de urbanismo y suelo, equivalente a la importancia que tiene en Brasil el Estatuto de la Ciudad. Con esta Ley finaliza un período de casi 40 años de múltiples intentos legislativos promovidos por representantes de partidos políticos de ideologías opuestas, interesados en que se diera cumplimiento al concepto de propiedad establecido en la Reforma Constitucional y Política de 1932 (“la propiedad es una función social que implica obligaciones”) y en que se aprobara una Ley que desarrollara y definiera instrumentos y procedimientos prácticos para regular el mercado del suelo urbano y periurbano. A lo largo de estos 40 años, de los aproximadamente 15 proyectos de ley presentados al Congreso, solamente uno se convertiría en Ley con anterioridad a la Ley de Desarrollo Territorial: la Ley de Reforma Urbana de 1989. Todos los demás intentos fueron sistemáticamente rechazados e impedida su aprobación.

La Ley de Reforma Urbana o Ley 9ª de 1989 estableció un conjunto de nuevos instrumentos que contribuyen de diversa manera a regular el mercado del suelo: declaratoria de interés público, reajuste de tierras e integración inmobiliaria, expropiación –ya existente para ese momento en la legislación colombiana–, banco de tierras, derecho de preferencia, declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios, y participación en la plusvalía. A esta última se le dio el nombre de contribución de desarrollo municipal. Su aplicación no pudo siquiera intentarse, pues fue declarada inexecutable o no factible su ejecución por una de las cortes, debido a un error en el procedimiento mediante el cual se incluyeron, en el texto del proyecto de ley, algunas exenciones al pago de esta contribución.

La Ley de Desarrollo Territorial, aprobada ocho años después de la Reforma Urbana, es también una ley de avanzada en el tema de la regulación pública del mercado del suelo. Desde un punto de vista político y técnico, implica un avance en relación con la Ley de Reforma Urbana, por cuanto renueva los fundamentos del ordenamiento urbano practicados en Colombia y establece una relación directa y operativa entre instrumentos de planeamiento urbano e instrumentos de regulación pública del mercado del suelo.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 158.

En la Ley de Reforma Urbana, a pesar de que quedaron consignados los instrumentos de gestión pública del suelo ya mencionados, se mantuvo intacto, por omisión, el contenido operativo del urbanismo en Colombia. Esta práctica, que podría llamarse “urbanismo inmobiliario”, ha estado basada casi exclusivamente en la asignación en el suelo de uso privado, de usos del suelo y metros cuadrados de edificabilidad –asignación de rentas urbanas–, con exigencia de muy pocas contraprestaciones al propietario del suelo en materia de infraestructuras públicas, equipamientos colectivos y de redistribución de la plusvalía obtenida sin su esfuerzo. Aunque la inclusión de los instrumentos de regulación del mercado del suelo en esta Ley produjo efectos prácticos muy limitados, constituyó un importante avance político y propició posteriores discusiones e intentos de aplicación, que condujeron a la elaboración de la Ley de Desarrollo Territorial.

La Ley de Desarrollo Territorial define el ordenamiento del territorio como una función pública y establece como principios del ordenamiento territorial en Colombia, los siguientes:

1. la función social y ecológica de la propiedad
2. la prevalencia del interés general sobre el particular
3. la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano

La Ley establece procedimientos e instrumentos concretos de planeamiento urbano y de regulación del mercado del suelo que se integran entre sí de manera bastante precisa y coherente, ofreciendo una plataforma operativa muy completa para garantizar el cumplimiento de los fundamentos de la Ley¹⁵. Uno de estos instrumentos, la participación en la plusvalía, responde estrictamente al objetivo establecido en el artículo 82 de la Constitución Política: “... las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

La participación en la plusvalía en la Ley de Desarrollo Territorial

El capítulo IX de la LDT, Participación en la plusvalía, desarrolla de manera detallada tanto el concepto de plusvalía que deberá adoptarse en las ciudades colombianas, como el procedimiento operativo que deberá seguirse, desde el cálculo de la plusvalía hasta el pago de la misma a la Administración Municipal.

¹⁵ Una parte importante de los instrumentos de regulación del mercado del suelo ya habían sido adoptados por la Ley de Reforma Urbana; no así, los relacionados con decisiones de ordenamiento urbano (planes parciales, unidades de actuación urbanística). Entre los instrumentos contenidos en esta Ley se mencionan algunos: i) Clasificación del suelo, con incidencia en la definición de la responsabilidad de la propiedad del suelo en la asunción de cargas urbanísticas, como requisito para acceder a los beneficios del ordenamiento urbano, representados en la asignación de usos y edificabilidad; ii) planes parciales y unidades de actuación urbanística, como instrumentos de planeamiento y gestión del suelo que posibilitan el reparto equitativo de las cargas y beneficios, en diferentes escalas de la ciudad –desde la escala general hasta escalas menores–; iii) reajuste de tierras; iv) expropiación; v) desarrollo y construcción prioritaria; vi) enajenación voluntaria, expropiación judicial y por vía administrativa; vii) participación en la plusvalía.

Algunos investigadores, académicos y funcionarios públicos consideran que la Ley se excedió en el establecimiento de procedimientos técnicos y plazos, condición que ha sido interpretada como una limitación a la autonomía municipal, y como un exceso de detalle que puede estar generando dificultades operativas y económicas para que algunos municipios pongan en marcha el instrumento. El argumento contrario también es posible: de no haber quedado establecido un procedimiento tan preciso, la aplicación del tributo se hubiera dificultado, por ausencia de reglamentación. En el caso de Bogotá, la precisión del procedimiento establecido en la LDT contribuyó a racionalizar y organizar la puesta en marcha efectiva de la participación.

Entre los conceptos y procedimientos contenidos en la Ley se encuentran los siguientes:

- ❖ **Noción (art. 73):** Se define como plusvalía, de acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Política, el beneficio económico derivado del incremento de aprovechamiento en la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano, producido por las acciones urbanísticas de regulación que son competencia de las entidades públicas, lo cual les da derecho a éstas a *participar* de este beneficio.

Para que un municipio colombiano pueda dar aplicación efectiva a la participación en la plusvalía, no es suficiente su adopción en la Constitución como derecho colectivo, ni la definición y procedimientos para su cálculo y cobro establecidos en la LDT. Debido a las competencias territoriales que están establecidas en Colombia en materia de impuestos, cada municipio debe adoptar, mediante Acuerdo aprobado por el Concejo Municipal, las normas específicas para su aplicación en el respectivo territorio municipal.

- ❖ **Hechos generadores (art. 74):** Las decisiones de las entidades públicas municipales consideradas como generadoras del efecto plusvalía, en los términos establecidos por la Constitución y la LDT, y que deben ser adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial de cada municipio, son tres: i) la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o a suelo suburbano, ii) la modificación de la zonificación de usos del suelo con autorización de usos más rentables respecto de los existentes y iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación.

Para cada uno de los hechos generadores, la Ley establece un procedimiento de cálculo del efecto plusvalía¹⁶. Consiste esencialmente en la realización de dos avalúos comerciales para las zonas geoeconómicas homogéneas en las que se encuentran ubicados los predios beneficiados con el efecto plusvalía. El primer avalúo debe expresar el precio del suelo por metro cuadrado, determinado por la norma urbanística anterior a la generación del efecto plusvalía; es decir, según sea el caso, como suelo rural o suelo con uso menos rentable y/o aprovechamiento en edificación menor al que ha sido aprobado con la nueva norma urbanística.

El segundo avalúo debe expresar el precio que adquirirá el suelo por metro cuadrado, una vez que el inmueble respectivo haga uso de la nueva norma urbanística. La diferencia entre

¹⁶ LDT, artículos 75 a 77.

los dos avalúos del suelo por metro cuadrado, multiplicada por el área total del lote, constituye el efecto plusvalía total¹⁷.

- ❖ Monto de la participación (art. 79): Se establece una tasa de participación a la Administración Municipal en la plusvalía generada de entre el 30% y el 50% del efecto plusvalía total, quedando a discrecionalidad del Concejo Municipal la adopción de la(s) tasa(s) que se aplicará(n) en cada municipio.
- ❖ Procedimiento de cálculo y liquidación del efecto plusvalía (arts. 80, 81): La Ley define un procedimiento y un cronograma, que deberán adoptar las administraciones municipales desde el momento en que se acoge la norma urbanística que empieza a configurar el hecho generador del efecto plusvalía, hasta que se notifica a los propietarios de los inmuebles y se informa a terceros.

Este procedimiento incluye:

- i) la solicitud de cálculo del efecto plusvalía por parte del alcalde dentro de cinco días hábiles¹⁸ después de adoptada la norma urbanística que constituye el hecho generador;
 - ii) las entidades a las que el alcalde puede solicitar la realización de los avalúos y por lo tanto el cálculo del efecto plusvalía (entidades catastrales nacional y locales, y evaluadores privados) y el plazo de tiempo que tienen para hacerlo (60 días hábiles como máximo);
 - iii) los plazos de que dispone el alcalde, una vez recibe de la entidad evaluadora la determinación del efecto plusvalía, para liquidar el efecto plusvalía, aplicar la tasa correspondiente a cada uno de los inmuebles, expedir el acto administrativo y notificarlo a los propietarios (45 días + 30 días hábiles);
 - iv) los medios que se deben emplear para notificar a los propietarios (tres avisos en edición dominical de periódicos reconocidos en la ciudad y edicto fijado en la sede de la alcaldía);
 - v) la inscripción, en el folio de matrícula inmobiliaria de los inmuebles¹⁹, de la responsabilidad que tiene el propietario de pagar la participación en la plusvalía, como manera de informar sobre el gravamen a un posible comprador para que sea conciente de la responsabilidad que asume en caso de adquirir el inmueble.
- ❖ Revisión de la estimación del efecto plusvalía (art. 82): Los propietarios o poseedores de los inmuebles pueden solicitar que la Administración Municipal revise el efecto plusvalía estimado para la zona en la que se encuentra su predio y para que se haga un nuevo avalúo,

¹⁷ Al lector de este texto le pueden surgir algunas preguntas acerca del tema de los dos avalúos: i) momento en que deben realizarse cada uno de los dos avalúos, ii) conversión de los avalúos a un mismo momento en el tiempo para hacer comparables los datos de precios del suelo, iii) aspectos metodológicos de la elaboración de los avalúos, iv) disponibilidad de información de precios del suelo para períodos anteriores al del momento de elaboración del primer avalúo, con el fin de eliminar incrementos del precios del suelo derivados del anuncio de la nueva norma, etc. Algunos de estos temas serán desarrollados con algún detalle más adelante en el texto.

¹⁸ Día hábil hace referencia a los días entre lunes y viernes, sin tener en cuenta sábado, domingo y días festivos.

¹⁹ Registro público nacional de la historia de la propiedad de cada inmueble.

para lo cual tienen cinco días hábiles después de la publicación del último de los tres avisos de periódico mediante los cuales se hace la notificación.

- ❖ Exigibilidad y cobro de la participación (art. 83): Se establecen cuatro situaciones en las que el propietario o poseedor del inmueble deberá demostrar haber hecho el pago de la participación:
 - i) solicitud de la licencia de urbanización o construcción, aplicable para los tres hechos generadores del efecto plusvalía²⁰;
 - ii) cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el caso de autorización a un uso más rentable;
 - iii) transferencia de dominio sobre el inmueble, aplicable al paso de suelo rural a de expansión urbana y a la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación²¹;
 - iv) adquisición de títulos valores representativos de derechos adicionales de construcción y desarrollo, que es un instrumento alternativo para hacer efectiva la participación en la plusvalía.
- ❖ Formas de pago (art. 84): Se establecen cinco posibles formas de pago, en las que siempre deberá haber una equivalencia con la obligación en dinero que ha sido liquidada y notificada a cada propietario o poseedor:
 - i) dinero en efectivo;
 - ii) porción de terreno, que puede ser parte del predio que genera la plusvalía o estar localizado en otra área de la ciudad, manteniendo siempre la equivalencia del valor correspondiente al pago de la participación;
 - iii) admitiendo como socio del proyecto inmobiliario a la administración municipal, mediante el reconocimiento a ésta de un valor accionario equivalente al pago de la participación;
 - iv) construcción de obras de infraestructura vial, de servicios públicos y/o de equipamientos sociales en zonas de la ciudad de desarrollo incompleto;
 - v) adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía.
- ❖ Destinación de los recursos (art. 85): Los recursos provenientes del pago de la participación en la plusvalía se pueden destinar a las siguientes acciones:
 - i) planes y proyectos de vivienda de interés social;
 - ii) adecuación y mejoramiento de barrios incompletos: infraestructura vial, servicios públicos domiciliarios, parques y equipamientos sociales;

²⁰ El Decreto 1788 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial modificó esta condición, haciendo exigible el pago de la participación en el momento de la expedición de la licencia y no en el de su solicitud, atendiendo al concepto jurídico que establece que el hecho generador de la plusvalía está constituido por la autorización específica para el nuevo uso y/o la mayor edificabilidad y no la norma general.

²¹ Este momento de exigibilidad ha sido criticado, pues en el momento de la venta del inmueble no hay seguridad de que efectivamente el nuevo propietario vaya a hacer uso del beneficio normativo que constituye el hecho generador del efecto plusvalía. Es decir, se podría estar exigiendo el pago, aun antes de obtener el beneficio. Bogotá no adoptó esta situación como momento de exigibilidad del pago.

- iii) red de espacio público: obras de recreación, parques, zonas verdes, equipamientos;
 - iv) infraestructura vial y sistemas de transporte masivo de interés general;
 - v) programas de renovación urbana;
 - vi) fomento de la creación cultural y del patrimonio cultural, especialmente en zonas de la ciudad de desarrollo incompleto.
- ❖ Independencia de otros gravámenes y participación en la plusvalía por ejecución de obras públicas (arts. 86 y 87): Se establece que la participación en la plusvalía es independiente de otros gravámenes, que podrá utilizarse la participación para recuperar el incremento en el precio del suelo debido a la construcción de obras públicas, siempre y cuando no se haya utilizado la contribución de valorización²².

Las anteriores precisiones constituyen, de manera general, el contenido de la Ley de Desarrollo Territorial en relación con la participación en la plusvalía.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá

La LDT estableció la obligatoriedad de elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) a todos los municipios con una población superior a 100.000 habitantes²³. Este Plan está definido en la Ley como un instrumento de planeamiento de carácter marcadamente territorial: "...conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo".

La estrecha articulación que establece la Ley entre principios del ordenamiento territorial, instrumentos de planeamiento urbanístico e instrumentos de regulación pública del mercado del suelo constituyen la esencia de los planteamientos de la Ley y su principal aporte e innovación.

Quedó establecido un marco normativo, que impone la superación de la tradición más influyente en el urbanismo colombiano, que debe ser llamada sin eufemismos "urbanismo inmobiliario"²⁴, practicado en Colombia durante todo el siglo XX, particularmente a partir de los años cincuenta, cuando se desarrolló el más intenso y dinámico proceso de urbanización del país. Esta tradición constituyó la fuente de la que aprendieron buena parte de los practicantes de

²² Denominada contribución por mejoras, en países diferentes a Colombia.

²³ La Ley estableció otras dos categorías de planes para municipios con un número menor de habitantes: i) Planes básicos de ordenamiento territorial, para municipios de entre 30.000 y 100.000 habitantes y ii) Esquemas de ordenamiento territorial para municipios con población inferior a 30.000 habitantes.

²⁴ Práctica que de manera general se caracteriza por: i) la protección implícita y explícita del derecho absoluto de propiedad ii) la presencia de algunas de las expresiones de este concepto, como la entrega gratuita a los propietarios del suelo, de las plusvalías producidas por la acción del Estado, con todas las inequidades sociales y territoriales que genera esta práctica y, iii) la producción deficitaria y muy por debajo de los estándares requeridos, de la infraestructura urbana que hace parte esencial del proceso de urbanización: equipamientos educativos, recreativos, de salud, de cultura, de bienestar social, etc..

esta disciplina, representados tanto por los funcionarios públicos como por los profesionales liberales, los propietarios del suelo, los miembros del gremio inmobiliario e incluso una proporción importante de los docentes universitarios en el área del urbanismo.

La LDT obliga a la modificación y renovación de las ideas y procedimientos operativos en relación con el ordenamiento del territorio urbano, en función de prácticas orientadas no solamente hacia la mejor calidad y equipamiento general del espacio urbano, sino inequívocamente comprometidas con procesos de mayor equidad, inclusión social y sostenibilidad ambiental. No obstante, el proceso de cambio, aunque efectivamente está sucediendo, es lento y subsisten prácticas inadecuadas e insuficientes que se derivan de diversas formas de resistencia a los mandatos establecidos en la Ley.

A partir del caso de Bogotá se ejemplificarán algunos de estos avances e interpretaciones equívocas.

Primer Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá²⁵

- Decreto 619 de 2000²⁶

Aspectos generales²⁷: El Plan de Ordenamiento de Bogotá es un ejemplo que merece ser estudiado y analizado para evaluar el contenido de algunos de los intereses que manifestaron las administraciones municipales del país en la adopción de los principios de la LDT, entre los que fue inevitable una actitud ambigua en relación con la regulación pública del mercado del suelo, actitud característica del inicio de este proceso.

El POT de Bogotá adoptó de manera explícita varias de las exigencias que la LDT estableció para estos planes y fijó planteamientos específicamente urbanísticos, con la pretensión e interés de definir un *modelo de ciudad*, categoría urbanística a cuya ausencia en procesos anteriores de planeamiento de la ciudad se ha asignado la responsabilidad del fracaso del planeamiento urbano en Bogotá²⁸.

²⁵ Se trata del primer plan de ordenamiento para Bogotá elaborado con posterioridad a la expedición de la Ley de Desarrollo Territorial y no en sentido estricto, del primer proceso de planeación urbanística de la ciudad. Bogotá, en su condición de capital del país, es la ciudad colombiana que más tempranamente ejerció diversas modalidades de planeamiento urbano desde los años treinta del siglo XX que se expresaron en la producción y aprobación de una amplia normativa urbanística. El POT fue revisado en 2003 y la revisión fue adoptada mediante Decreto 469 de 2003. La recopilación de las normas de los Decretos 619 de 2000 y 469 de 2003 fue adoptada mediante Decreto 190 de 2004, vigente en la actualidad.

²⁶ Debido a demoras en el trámite del Plan ante el Concejo de la ciudad, el POT de Bogotá fue adoptado mediante Decreto del alcalde de la ciudad, Enrique Peñalosa y no mediante Acuerdo del Concejo Distrital.

²⁷ Debe entenderse que esta descripción es una simplificación del contenido del POT y solamente señala los temas de mayor importancia para los efectos de este artículo.

²⁸ Esta consideración requiere un debate académico riguroso, pues ha sido progresivamente aceptada sin mayor cuestionamiento. Detrás de ella subyace un razonamiento ingenuo: *el poder inherente de un*

- i) Clasificó el suelo del Distrito en suelo urbano, de expansión y rural, y dentro de ellos especificó el suelo de protección, estrecha aunque no exclusivamente representado por el suelo que en este plan se denominó estructura ecológica principal.
- ii) Adoptó, bajo el concepto de *modelo territorial*, una serie de políticas y decisiones en relación con la región y los componentes urbano y rural del territorio.
- iii) En el componente urbano, a partir de la delimitación de “piezas urbanas y centralidades” que constituyen el *modelo urbano* propuesto, adoptó políticas, decisiones, programas, proyectos y normas en materia de medio ambiente y recursos naturales, expansión urbana, vialidad y transporte, servicios públicos, equipamientos colectivos, espacio público, vivienda, patrimonio, renovación urbana, normas para usos del suelo y tratamientos urbanísticos.

Entre estas decisiones, algunas, como la definición de áreas clasificadas como suelo de expansión de la ciudad, empiezan a constituir hechos latentes generadores del efecto plusvalía, debido a que autorizan la incorporación de suelo rural al de expansión urbana. El POT establece que la incorporación concreta de este suelo a suelo de expansión se producirá solamente cuando se apruebe un plan parcial que especifique los usos del suelo, la edificabilidad y los requerimientos de infraestructuras públicas y equipamientos colectivos que deberán desarrollarse en ese suelo. Por lo tanto, en ese momento, cuando haya normas definidas, será posible y deberá hacerse el cálculo del efecto plusvalía.

Otras normas que constituirán hechos generadores del efecto plusvalía, como la autorización de usos más rentables o de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, en zonas de la ciudad ya consolidadas, no alcanzan a ser especificadas en el POT; solamente se adoptarán después de la aprobación del Plan, cuando se desarrollen otros instrumentos de planeamiento de menor jerarquía que éste, como la reglamentación de las llamadas unidades de planeamiento zonal (UPZ)²⁹.

- iv) En el componente rural adoptó decisiones y normas en materia de áreas protegidas –en particular los cerros orientales–, asentamientos humanos, sistema vial, centros poblados rurales y régimen de usos.
- v) En una sección del Plan adoptó lo que se denominó Instrumentos de Gestión Urbana (Título V). Allí, de manera desarticulada y con evidente incomprensión del comportamiento del mercado inmobiliario y por lo tanto de la necesaria integración y complementación en el uso de los instrumentos de gestión del suelo, incluyó indiscriminadamente instrumentos como a) la asignación, por medio de “fichas normativas”, de usos del suelo y edificabilidad predio a predio en las UPZ, en una reproducción bastante fiel de la tradición del urbanismo

modelo urbano, como salida a los problemas de la ciudad, que distrae la atención sobre las causas esenciales del fracaso del planeamiento urbano ciudadano. Estas están estrechamente asociadas con la ausencia de políticas públicas de regulación del mercado del suelo y a la complacencia de la Administración Pública y de la sociedad con los intereses privados de la propiedad del suelo; dicho de otra manera, a la adopción de un modelo específico de ciudad: la ciudad especulativa o la ciudad mercancía.

²⁹ La ciudad fue dividida en 112 UPZ, cada una de las cuales tiene un promedio de superficie de entre 350 y 500 hectáreas.

inmobiliario practicado a lo largo de los últimos 50 años; b) los planes parciales y otras categorías de planes –maestros de equipamientos y servicios públicos, maestros de parques, de reordenamiento, de recuperación geomorfológica de canteras, de implantación, de regularización y manejo³⁰; c) algunos instrumentos de regulación pública del mercado del suelo a los que se dio el nombre de *instrumentos de actuación urbanística*: reajuste de tierras, cooperación entre partícipes, mezclados con otros remanentes del urbanismo inmobiliario, como la urbanización y la edificación aislada; d) los denominados *instrumentos de financiación*, entre los cuales se incluyó la participación en la plusvalía³¹, los fondos para el pago compensatorio de cesiones públicas para parques, parqueaderos y equipamientos, títulos representativos de derechos de construcción y desarrollo, y bonos y pagarés de reforma urbana³².

Las discusiones sobre la participación en la plusvalía³³

Después de adoptado el POT y entre 2000 y 2002, los intentos de adopción de la participación en la plusvalía en Bogotá D.C. no tuvieron mayores resultados. Cuatro entidades distritales tenían algún interés y responsabilidad en el tema y participaron en la discusión: i) el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), entidad responsable entre otras obligaciones del ordenamiento territorial de la ciudad; ii) la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD), responsable del manejo de las finanzas públicas distritales; iii) Metrovivienda, empresa comercial e industrial del Distrito, responsable de promover la construcción de vivienda para la población de bajos ingresos, que en Colombia recibe el nombre de vivienda de interés social, y iv) el Departamento Administrativo de Catastro Distrital (DACD), cuya función principal es el mantenimiento actualizado del inventario físico, jurídico y económico de los bienes inmuebles del Distrito y la realización de los avalúos comerciales que requieran las entidades públicas.

Durante este período, el interés predominante de estas entidades, particularmente de las tres primeras –DAPD, SHD y Metrovivienda– en relación con la participación en la plusvalía, era de carácter financiero: interesaba adoptar el tributo como fuente de financiación de los proyectos

³⁰ Ninguna de estas categorías de planes se asoció de manera directa y precisa con el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano, ni con los instrumentos de gestión pública del suelo contenidos en la LDT.

³¹ La consideración e inclusión de la participación en la plusvalía en el POT no constituía ni reemplazaba la necesidad de la adopción legal de este tributo para la ciudad, que debía hacerse mediante acuerdo del Concejo Distrital.

³² Los bonos y pagarés de reforma urbana constituyen modalidades de endeudamiento de la Administración Municipal a partir de recursos privados, adoptados en la Ley de Reforma Urbana.

³³ Esta sección se redactó con base en el texto escrito para esta recopilación por la abogada Magda Cristina Montaña, en aquel momento subdirectora jurídico-tributaria de la Secretaría de Hacienda Distrital, y por los ingenieros catastrales Sandra Bibiana Salgado y Alexander Sierra, de la División de Actualización del Departamento Administrativo de Catastro Distrital.

adoptados por el POT; este interés para Metrovivienda era más específico: la financiación de vivienda de interés social.

Aún no se entendía ni discutía la participación en la plusvalía como un instrumento de regulación del mercado del suelo, que en asocio con los demás instrumentos que cumplen esta función y están establecidos en la ley³⁴ tiene efectos concretos en el ejercicio del principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios del desarrollo urbano en las diversas escalas de la ciudad. Tampoco se había asimilado aún la utilidad del conjunto de instrumentos para concretar los objetivos y proyectos del ordenamiento territorial, particularmente los relacionados con la adecuada presencia, en términos de localización y cantidad, de los usos y las actividades urbanas más frágiles, pero social y culturalmente esenciales, como las infraestructuras de servicios públicos, los sistemas de equipamientos de uso colectivo, la estructura ecológica y la sostenibilidad medioambiental y la vivienda para la población de bajos ingresos, entre otros.

Los obstáculos y discusiones en el período 2000-2002 se concentraron en los siguientes temas:

- ❖ Necesidad o no de adoptar la participación en la plusvalía mediante un acuerdo del Concejo Distrital: El DAPD, a partir de un concepto jurídico contratado específicamente para este fin, argumentó que esta participación adoptada en una ley de ordenamiento territorial en la que no era descrita ni recibía el nombre de tributo, podía empezar a ser recaudada sin necesidad de su adopción por parte del Concejo Distrital.

La SHD discrepaba de este concepto, por cuanto tenía claridad de que la participación sí constituía un tributo y por lo tanto, en cumplimiento de la Constitución Política Nacional, debía ser el órgano de representación popular –Concejo Distrital– el que lo adoptara específicamente para Bogotá D.C. y estableciera los elementos mínimos para su aplicación. De hecho, durante este período, la SHD presentó dos proyectos de acuerdo al Concejo Distrital, cuyo objetivo era una Reforma Tributaria Integral: “Tributar para Progresar”, en la que se incluía la participación en la plusvalía.

- ❖ Imposibilidad de cobrar la participación, aun cuando se lograra su adopción por parte del Concejo Distrital, pues a la fecha en que se daban estas discusiones ya había sido aprobado el POT y, por lo tanto –era la discusión que se daba-, ya había ocurrido el hecho económico que hacía exigible la obligación tributaria. Por lo anterior y en cumplimiento del principio de irretroactividad para la aplicación de normas tributarias, la participación no podría ser

³⁴ Instrumentos hasta ese momento tampoco suficientemente entendidos y, por lo tanto, mencionados solamente de manera formal sin ningún efecto práctico: i) Clasificación del suelo, con incidencia en la definición de la responsabilidad de la propiedad del suelo en la asunción de cargas urbanísticas, como requisito para acceder a los beneficios del ordenamiento urbano, representados en la asignación de usos y edificabilidad; ii) planes parciales y unidades de actuación urbanística, como instrumentos de planeamiento y gestión del suelo que posibilitan el reparto equitativo de las cargas y beneficios, en diferentes escalas de la ciudad, desde la escala general hasta escalas menores; iii) reajuste de tierras; iv) expropiación; v) desarrollo y construcción prioritaria; vi) enajenación voluntaria, expropiación judicial y por vía administrativa; vii) participación en la plusvalía.

exigida; el hecho económico que la generaba habría ocurrido con anterioridad a la hipotética aprobación del Acuerdo Distrital que la haría obligatoria para el Distrito³⁵. Este argumento empezaba a ser de común utilización por parte no solamente de funcionarios del DAPD, sino de algunas otras ciudades del país.

- ❖ Aparente imposibilidad de calcular el efecto plusvalía para el hecho generador correspondiente a la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación. Como se mencionó, el método de cálculo del efecto plusvalía establecido por la Ley para este hecho generador es equivocado (LDT, art. 77 y Decreto Reglamentario de la LDT 1599, art. 6), pues conduce a calcular un valor económico que involucra una relación entre el costo de construir los metros cuadrados adicionales autorizados y el área del terreno. Esta relación no tiene que ver estrictamente con la incidencia en el precio del suelo derivada de la autorización de un mayor potencial edificatorio o metros cuadrados adicionales de construcción. Tanto el DAPD como la SHD consideraban en esa época que la única salida para esta dificultad estaba en manos del Gobierno Nacional, mediante la expedición de una norma reglamentaria de este nivel o una nueva ley –se preveía que podría ser el Proyecto de Ley de Ingresos Tributarios Territoriales– que precisara que la forma de cálculo del efecto plusvalía para este hecho generador solamente tuviera en cuenta la incidencia del potencial adicional de edificación en el precio del suelo.
- ❖ Doble tributación, entre la participación en la plusvalía y, por un lado, el impuesto de propiedad, que es un tributo del orden municipal, y, por el otro, el de renta, perteneciente al nivel nacional.

Primeros intentos de adopción de la participación en plusvalía en Bogotá

A pesar de que en relación con la adopción de la participación en la plusvalía, el período entre 2000 y 2002 se caracterizó más por la confusión, las dudas y un ambiente general de escepticismo sobre las posibilidades de su aplicación, la SHD y el DAPD participaron en iniciativas tanto específicas de Bogotá como del Gobierno Nacional, orientadas a dar solución a algunos de los inconvenientes ya mencionados.

Durante 2001, la SHD elaboró dos proyectos de acuerdo para su discusión y aprobación en el Concejo Distrital, cuyo objetivo era establecer una reforma tributaria, “Tributar para Progresar”, dentro de la cual se incluyó la participación en la plusvalía. Debido a la falta de madurez y de claridad en relación con la conceptualización sobre la participación, ninguno de los dos proyectos de acuerdo desarrolló alternativas a los obstáculos ya mencionados y se limitaron a hacer

³⁵ Más adelante se explica la argumentación que se desarrolló para superar esta interpretación y posibilitar el cobro de la plusvalía para todos los hechos generadores establecidos en el POT - Decreto 619 de 2000, salvo en los casos en los que en el momento de su aplicación ya se hubiera expedido la licencia de urbanización y/o de construcción para el respectivo inmueble.

una transcripción casi textual del contenido de la LDT, con algunas precisiones de carácter operativo y de procedimientos: i) el establecimiento del 50% como única tarifa de cobro, ii) la exención para la vivienda de interés social³⁶, iii) la obligatoriedad por parte de los propietarios de los inmuebles beneficiados de presentar la liquidación del tributo³⁷, iv) el señalamiento de sanciones por la no declaración del tributo por parte de los contribuyentes, v) reglas de procedimiento para la forma de pago mediante acciones asignadas a la Administración Distrital en proyectos inmobiliarios y vi) la destinación específica del recaudo dentro de los parámetros de la LDT.

Para ese momento, la Administración Distrital requería que el Concejo Distrital aprobara las iniciativas de la Reforma Tributaria que le representaran un volumen importante de recursos e inmediatez en la obtención de los mismos, condiciones que no cumplía la participación en la plusvalía. Así, lo que la SHD obtuvo de esta reforma fue, entre otras medidas, el incremento y mejoramiento del recaudo del impuesto de industria y comercio, el mejoramiento del régimen de procedimientos de los impuestos y de sanciones por no pago y la simplificación de beneficios en los impuestos predial y de vehículos. La participación en la plusvalía dejó de presentarse como un tema prioritario para la Reforma Tributaria, debido a la proyección un poco difusa del posible recaudo, a las críticas que surgieron a las normas del POT y a lo extenso del plazo para obtener el recaudo pleno.

Para este mismo período 2000-2002, tanto la SHD como el DAPD participaron en grupos de trabajo con la Dirección de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable del Ministerio de Desarrollo Económico (trasladada después al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) en la elaboración de un decreto reglamentario de la LDT en materia de participación en la plusvalía, y con el Ministerio de Hacienda, en un Proyecto de Estatuto de Ingresos Tributarios Territoriales. En los dos casos y cada uno en su especificidad –territorial urbanística y tributaria, las propuestas desarrollaban y especificaban procedimientos operativos, sin asumir lo que se consideraba obstáculos importantes para la aplicación del tributo³⁸, con excepción de la forma de cálculo del efecto plusvalía por mayor aprovechamiento del suelo en edificación. En ese perio-

³⁶ En ese momento todavía era común el entendimiento equivocado de que la recuperación de la plusvalía por parte de la Administración Pública implica su traslado al comprador final del inmueble, con una directa incidencia en el encarecimiento del mismo. De esta interpretación errónea se derivan las frecuentes iniciativas de ese momento, de establecer exenciones o tarifas diferenciales para la vivienda de interés social y otros usos considerados débiles, por ejemplo, programas de renovación urbana.

³⁷ Este es un procedimiento utilizado con otros tributos en la ciudad, que consiste en que a partir de unos montos de referencia que constituyen la obligación tributaria y son establecidos por la Secretaría de Hacienda, los contribuyentes liquidan y efectúan el pago correspondiente.

³⁸ Más adelante se presentará la información que evidencia que Bogotá logró resolver los considerados obstáculos que requerían una modificación de la ley, mediante el Acuerdo finalmente aprobado por el Concejo Distrital en diciembre de 2003, a partir de una rigurosa conceptualización del tributo y sin hacer ninguna modificación a la Ley.

do, finalmente no se avanzó en materia de reglamentación de la participación, ni en el nivel nacional ni distrital de Gobierno y se mantuvieron los equívocos acerca de su aplicación.

La reglamentación del Plan de Ordenamiento Territorial

- Decreto 619 de 2000

Una vez aprobado el POT y de manera simultánea a las discusiones que se acaban de mencionar en relación con la participación en la plusvalía, el DAPD inició el proceso de desarrollo y reglamentación del Plan de Ordenamiento. El área urbana y el suelo de expansión de Bogotá ocupan aproximadamente 40.000 hectáreas (400 km²), extensión que debido a la complejidad y número de decisiones que se deben tomar en desarrollo de un plan de ordenamiento, obligó a que el POT de Bogotá y de otras ciudades grandes y de escala intermedia, desarrollaran diferentes escalas territoriales de planeación y niveles progresivos de detalle y especificación de decisiones urbanísticas.

Las directrices territoriales estructurantes en la escala general de la ciudad fueron planteadas y desarrolladas en el documento del POT, adoptado mediante el Decreto 619 de 2000³⁹. Como se mencionó en este documento, el POT tomó decisiones en materia de: i) clasificación del suelo en rural, de expansión y urbano, con la subcategoría de suelo de protección en cada uno de estos suelos; ii) políticas en relación con la región y los componentes urbano y rural del territorio; iii) modelo urbano, mediante la delimitación de “piezas urbanas y centralidades”, territorios en los que de manera general se adoptaron políticas, decisiones, programas, proyectos y normas en materia de medio ambiente y recursos naturales, expansión urbana, vialidad y transporte, servicios públicos, equipamientos colectivos, espacio público, vivienda, patrimonio, renovación urbana, normas para usos del suelo y tratamientos urbanísticos.

En estricto sentido, ninguna de las decisiones estructurantes contenidas en el POT y adoptadas en el Decreto constituyó un hecho generador de plusvalía acabado y completo. La designación de suelo rural como suelo de expansión o la delimitación y asignación general de usos del suelo más rentables para ciertas zonas de la ciudad constituían solamente una posibilidad de incrementos en el precio del suelo respectivo. Estas decisiones adoptadas con un amplio nivel de generalidad no permitían a la Administración de la ciudad calcular el mayor precio del suelo, ni a los propietarios de éste hacer uso de la norma hasta tanto no hubiera una mayor especificación del aprovechamiento posible, mediante la reglamentación de las unidades de planeación

³⁹ Se hace referencia a las decisiones estructurantes de lo que se puede llamar el Modelo Urbano para Bogotá, es decir, en términos territoriales o físico-espaciales. Sin embargo, como se mencionó, el POT presentaba una debilidad muy importante en materia de instrumentos de gestión pública del suelo, que debe ser considerada una falla estructural del Plan, en la medida en que esta ausencia se convierte en un obstáculo central para el logro del modelo urbano propuesto.

zonal (UPZ) o el diseño detallado de los planes parciales y, en ambos casos, su adopción mediante decreto de la Alcaldía y el DAPD⁴⁰.

Es decir, la normativa de la UPZ y los planes parciales constituyen una norma urbanística de carácter más específico, pues definen con precisión, para conjuntos de inmuebles agrupados en “sectores normativos”, usos del suelo e indicadores de edificabilidad que permiten hacer el cálculo del efecto plusvalía en caso de que éste se presente. Mediante estas normas de mayor detalle se continúa configurando el hecho generador de la plusvalía, aun cuando la obligación tributaria solamente se produce mediante el otorgamiento de la licencia de urbanización o de construcción o autorización específica.

Durante el segundo semestre de 2000, el DAPD inició la reglamentación urbanística de las UPZ; también empezó a trabajar en los planes parciales, pero debido a que constituía una figura de planeación inédita, que exigía nuevos conocimientos para su diseño y gestión, como la técnica del reparto equitativo de cargas y beneficios del ordenamiento urbano, su desarrollo empezó a dilatarse. Para el momento de aprobación del Acuerdo de Adopción de la Plusvalía en Bogotá, en diciembre de 2003, solamente se habían aprobado once planes parciales, mientras que ya se habían reglamentado aproximadamente 16 UPZ⁴¹.

Las unidades de planeación zonal constituyen porciones del territorio de la ciudad ya construida y consolidada, con origen o no en la urbanización formal,

... conformadas por un barrio o conjunto de barrios tanto en suelo urbano como en suelo de expansión, que mantienen unidad morfológica y funcional”. El área urbana de la ciudad fue dividida en 112 UPZ, que pueden tener en promedio una superficie de 350 hectáreas. El Plan de Ordenamiento Zonal es el instrumento definido por el POT para precisar las normas urbanísticas de las UPZ⁴².

En esencia, la reglamentación urbanística de las UPZ, si bien tuvo la pretensión de constituir un Plan, con precisión de su estructura urbana y de programas, además de la normativa de usos y

⁴⁰ Este planteamiento, desarrollado desde un punto de vista técnico y jurídico de manera más rigurosa, fue uno de los argumentos que respaldó la presentación y aprobación del Acuerdo de Plusvalía en Bogotá. Con él se refutó el concepto dominante hasta ese momento, tanto en la Administración Distrital como en el Gobierno Nacional, acerca de que el POT ya había definido los hechos generadores de plusvalía y que al no disponer del Acuerdo de Adopción del tributo con anterioridad o al mismo tiempo de la aprobación del POT, su cobro constituía un cobro retroactivo, no autorizado por la legislación tributaria.

⁴¹ En 13 de estas 16 UPZ y en algunos sectores de las mismas, las normas de usos y edificabilidad aprobadas constituían de manera preliminar hechos generadores de plusvalía (después se constataría que en algunos sectores no se producía tal efecto). El número aproximado de predios pertenecientes a esos sectores de las 13 UPZ era de 18.000, que correspondían al 1% del total de predios de la ciudad.

⁴² Este es el concepto sobre planes de ordenamiento zonal en el Decreto 619 de 2000. El Decreto mediante el cual se revisó el POT, al cual se hará referencia más adelante, modifica la definición de Plan de Ordenamiento Zonal.

edificabilidad, terminó siendo esto último, una norma de usos y edificabilidad que aplica a cada uno de los predios de la UPZ, agrupados en sectores normativos, caracterizados por una cierta homogeneidad urbanística y de usos del suelo, para los que se adoptan, mediante “fichas normativas”, decisiones precisas en materia de:

... normas que regulen el uso principal, los usos complementarios y los restringidos establecidos para el sector, la intensidad y mezcla de los usos específicos, los criterios para la localización de los usos, las exigencias de estacionamientos, las condiciones de edificabilidad con base en la aplicación de índices de ocupación y construcción, las alturas y aislamientos, las pautas para la determinación de los elementos relacionados con el espacio público tales como antejardines, paramentos, rampas y escaleras, y las demás normas necesarias para complementar el planeamiento de la zona específica...⁴³.

De manera adicional a los anteriores contenidos, el Decreto mediante el cual se adopta la reglamentación de una UPZ incluye un capítulo de Instrumentos de Gestión Urbanística, uno de los cuales es la participación en plusvalía, que se especifica en el caso de que las normas de usos y edificabilidad adoptadas para cualquiera de los sectores normativos de la UPZ constituya un hecho generador de plusvalía.

A manera de ejemplo de la manera como se especifica la aplicación del efecto plusvalía en un decreto de reglamentación de UPZ, se transcribe el correspondiente a las UPZ 88/97 Refugio/Chicó Lago:

Artículo 15. APLICACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 468 a 470 del Decreto Distrital 619 de 2000, son zonas con efecto plusvalía en las UPZ 88/97, REFUGIO/CHICÓ LAGO las siguientes:

Hecho Generador	Sectores Normativos
1. Por asignación de nuevas áreas de actividad con cambio de uso a uno más rentable:	1, 3, 8, 9, 18
2. Por asignación de nuevo tratamiento con mayor edificabilidad:	1, 2, 3, 4, 8, 10, 11, 13, 17 y 18

Acuerdo 118 de 2003 “por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital”⁴⁴

Durante el segundo semestre de 2003, la Administración Distrital, con la asesoría del LILP-LAC⁴⁵, elaboró el Proyecto de Acuerdo de Adopción de la Participación en Plusvalía para su presenta-

⁴³ POT, Decreto 619 de 2000, artículo 453, Fichas Normativas.

⁴⁴ El análisis del proceso de elaboración y aprobación de este Acuerdo requiere una presentación específica para este fin, que no la constituye el presente artículo. Por lo tanto, en éste solamente se mencionarán los temas que constituyen la mayor contribución para el desarrollo práctico de la aplicación de la participación.

⁴⁵ Lincoln Institute of Land Policy - Programa para América Latina y el Caribe.

ción al Concejo Distrital. El Acuerdo fue aprobado por esta corporación el 22 de diciembre del mismo año y sancionado por el alcalde de la ciudad Antanas Mockus Sivickas el 31 de diciembre.

A finales de 2002 se presentaron unas circunstancias favorables que aceleraron la adopción de la participación en la plusvalía en la ciudad. Hubo un importante acercamiento entre altos niveles de la Administración Distrital, representados en el Alcalde Mayor y el DAPD y el Programa del LILP en Colombia, concretamente de la persona responsable del mismo. En el DAPD se había producido recientemente un cambio en su Dirección; la nueva Directora manifestó un claro interés en la adopción de los instrumentos de regulación pública del mercado del suelo contenidos en la LDT, entre ellos la participación en la plusvalía.

Durante 2003, la Administración Distrital, con la asesoría técnica del LILP, preparó el Proyecto de Acuerdo e hizo su presentación para discusión y aprobación en el Concejo Distrital, durante los meses de noviembre y diciembre de ese año.

Para las entidades participantes en la elaboración del Proyecto de Acuerdo, el DAPD y la SHD, ya había claridad en ese momento de que los obstáculos argumentados en el período 2000-2002 como impedimentos para dar aplicación al tributo –a los que se hizo referencia en la primera parte de este artículo⁴⁶– podían ser resueltos sin necesidad de acudir a una modificación de la LDT. La preparación del Proyecto de Acuerdo centró el énfasis en construir los argumentos conceptuales de contenido tributario y establecer el respaldo jurídico necesario, para dar adecuada salida a estos obstáculos.

La más importante contribución del Acuerdo de Plusvalías en Bogotá puede resumirse en los dos siguientes temas⁴⁷:

- i) Aclaró que el hecho generador de la plusvalía es algo que puede llamarse “acto complejo”, que no se configura en un solo momento en el tiempo, sino mediante decisiones sucesivas. Se inicia la configuración del hecho generador mediante la ocurrencia de decisiones de la Administración en materia de clasificación del suelo (por ejemplo, rural a expansión), asignación de usos y edificabilidad, que constituyen normas generales, pero el hecho se concreta y produce de manera completa mediante la expedición de la licencia de urbanismo y/o

⁴⁶ Para ayuda de los lectores se mencionan las tres mayores dificultades: i) El Acuerdo de Adopción de la Plusvalía en cualquier ciudad debería haberse aprobado con anterioridad o al tiempo de la aprobación del POT y ya no había sucedido de esta manera. Se consideraba que el POT contenía los hechos generadores. Esta circunstancia –no contar previamente con el Acuerdo– generaría un cobro de la participación con retroactividad, condición no admisible en términos tributarios; ii) la necesaria variación del método de cálculo del efecto plusvalía por mayor aprovechamiento del suelo en edificación, requería una modificación de la LDT, y iii) la generación de doble tributación con los impuestos predial y de renta.

⁴⁷ La explicación que se presenta no utiliza el rigor de los términos jurídicos y económicos contenidos en los conceptos que se elaboraron en su momento. Al hacer la exposición en términos que no son estrictamente técnicos, la intención es hacerlos de fácil comprensión para el lector.

construcción, que constituye la autorización específica. Con lo anterior se aclaró que el proceso de cálculo, liquidación y cobro de la participación en la plusvalía podía hacerse siempre y cuando el propietario o poseedor del inmueble no hubiera obtenido la licencia de urbanización o construcción.

De esta manera se desvirtuó el argumento alrededor de la posible retroactividad en el cobro de la participación, en el caso de que el Acuerdo se aprobara en 2002, 2003 o después, debido a que cualquiera de estas fechas sería posterior a 2000, año de adopción del POT. Siempre y cuando los propietarios de inmuebles en los que se hubiera empezado a configurar el hecho generador de plusvalía, mediante las normas generales del POT, de las UPZ y de los planes parciales, no hubieran obtenido las licencias mencionadas, habría lugar a todo el proceso por parte de la Administración Distrital para hacer el cobro de la participación.

- ii) Aclaró que para el caso del cálculo del efecto plusvalía por mayor aprovechamiento del suelo en edificación, si bien el método que quedó consignado en la Ley era equivocado, era posible recurrir a respaldos constitucionales y legales, con el fin de especificar que para este hecho generador debería utilizarse el método de avalúo residual; mediante este método se obtiene el precio del suelo como resultado de la incidencia o repercusión en éste, del número de metros cuadrados y/o del uso del suelo autorizados a construir:

... nos soportamos en el deber de asegurar el ejercicio del derecho de la colectividad a participar en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado, y en la obligación que tiene de aplicar el principio de equidad del sistema tributario para regular un tributo justo y equitativo, dentro de los límites de la Ley 388/97 y el artículo 338 de la Constitución Nacional, ... para ello se incluyó en el procedimiento para el cálculo del efecto plusvalía el elemento: "... la incidencia o repercusión sobre el suelo del número de metros cuadrados que se autoriza a construir ...". La precisión que se introduce consiste en hacer explícito lo que los evaluadores denominan precio de incidencia o repercusión...⁴⁸.

El texto del Proyecto de Acuerdo desarrolló los temas que requerían alguna aclaración o precisión particular para el caso de Bogotá; es decir, evitó repetir el contenido del capítulo IX de la LDT, que, como se expuso, es bastante detallado y prolijo.

El texto aprobado tiene, en términos generales, el siguiente contenido⁴⁹:

- ❖ **Objeto (art. 2):** Establecer las condiciones generales para aplicar en Bogotá D.C. la participación en la plusvalía, de acuerdo con la Constitución Política y la LDT.
- ❖ **Hechos generadores (art. 3):** Especifica que los hechos generadores están constituidos por las *autorizaciones específicas*⁵⁰ para destinar el inmueble a un uso más rentable o para

⁴⁸ Montaña, Magda Cristina, ex Subdirectora Jurídico Tributaria de la Secretaría de Hacienda Distrital.

⁴⁹ Solo se incluyen los temas contenidos en el Acuerdo que se consideran útiles para el objetivo del artículo; algunos son particularmente específicos y pueden confundir más que aclarar ideas o requieren de una explicación extensa.

⁵⁰ El texto escrito de esta manera evidencia la superación de la interpretación que establecía que el hecho generador estaba constituido por la acción administrativa de asignar usos, edificabilidades o de incluir

incrementar el aprovechamiento del suelo en edificación. En el caso de Bogotá no se incluyó la incorporación de suelo rural a suelo de expansión porque el POT estableció que este cambio solo tendría efectos concretos mediante la aprobación de un plan parcial, que de hecho constituye la autorización de usos más rentables y un mayor aprovechamiento del suelo. Es decir, los dos hechos generadores establecidos incluyen la incorporación de suelo rural a de expansión.

- ❖ La Administración Distrital decidió expresamente no incluir como hecho generador la ejecución de obras públicas, pues la Contribución de Valorización o por Mejoras tiene en Bogotá una tradición de uso y recuperación de costos de las obras bastante consolidada⁵¹.
- ❖ **Exigibilidad (art. 4):** Específica, en concordancia con la afirmación de que el hecho generador se concreta en la licencia, que el pago de la participación será exigible en el momento en que sea expedida la licencia y no antes.
- ❖ **Determinación del efecto plusvalía (art. 5):** Aclara que en el cálculo del efecto plusvalía “... se tendrá en cuenta la incidencia o repercusión sobre el suelo del número de metros cuadrados adicionales que se autoriza a construir, o del uso más rentable, aplicando el método residual”⁵².

Este artículo contiene un párrafo que, dando aplicación a que el hecho generador está constituido por la licencia y no por la norma general, determina que la Administración Distrital liquidará de manera general⁵³, dentro de un período de tres meses a partir de que entre en vigencia el Acuerdo, la participación en la plusvalía a aquellos inmuebles en los que el POT o los instrumentos que lo desarrollen⁵⁴ hayan dispuesto acciones urbanísticas, siempre y cuando no se haya configurado el hecho generador, es decir, no se haya expedido la licencia.

El Acuerdo fue sancionado por el Alcalde el 30 de diciembre de 2003, con lo cual la Administración tuvo plazo hasta el 30 de marzo de 2004 para cumplir con lo ordenado en el párrafo del artículo 5°.

- ❖ **Tarifa de la participación (art. 6):** Se adoptó, dentro de los rangos establecidos por la Ley, una tarifa creciente: 30% para el año 2004, 40% para el 2005 y 50% de 2006 en adelante.

suelo rural como de expansión. Se precisa que el hecho generador es la autorización específica, que es la licencia de urbanización o construcción.

⁵¹ La Administración prefirió no incluir este hecho generador y evitar un debate adicional a los que se pensaba iban a suceder; la Contribución de Valorización es una forma de recuperar la plusvalía y el término para su pago es de corto plazo, predecible en el tiempo.

⁵² Con esta especificación se supera la imposibilidad del cálculo generada por el texto del artículo 77 de la LDT.

⁵³ Es decir, la Administración deberá solicitar los avalúos, revisar el cálculo y establecer el efecto plusvalía para cada uno de los inmuebles, según la zona geoeconómica homogénea.

⁵⁴ Por ejemplo, la reglamentación urbanística de las Unidades de Planeamiento Zonal UPZ y/o la adopción mediante decreto de los Planes Parciales.

- ❖ **Destinación de los recursos (art. 7):** Dentro de las posibilidades de destinación de los recursos que estableció la LDT, el Acuerdo de Bogotá decidió que el 70% de todos los recursos se destinaran a alguna de las siguientes tres modalidades de oferta de vivienda de interés social: i) vivienda nueva o infraestructura y espacio público para estos proyectos de vivienda, ii) infraestructura urbana para zonas de mejoramiento integral y iii) programas de renovación urbana que incluyan viviendas de interés social. Un 15% para espacio público de la zona que genera la plusvalía⁵⁵ y el 15% restante para compra de suelos clasificados como de protección y conservación ambiental y para estímulos, incentivos y compensaciones para inmuebles con tratamiento de conservación arquitectónica, histórica o cultural.

Primera experiencia de aplicación de la participación en la plusvalía en Bogotá

A mediados de enero de 2004 se inició el proceso para dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo del artículo 5 del Acuerdo 118 de 2003, sobre la responsabilidad de la Administración Distrital de liquidar el efecto plusvalía derivado de los instrumentos que ya hubieran desarrollado o concretado algunas de las decisiones generales del POT, en un plazo de tres meses a partir del 30 de diciembre.

Para la fecha de expedición del Acuerdo se habían reglamentado 16 UPZ y aprobado 11 planes parciales, es decir, para estas áreas urbanas se habían adoptado normas urbanísticas más precisas en su contenido que las del POT, pero todavía de carácter general, en el sentido de que si bien asignan usos y edificabilidades específicos y definidos para los inmuebles de un sector normativo, solamente cuando al propietario del inmueble se le otorgue la licencia respectiva, la norma será ya de carácter específico; dependerá del propietario hacer uso de las posibilidades que le otorga la norma, de forma total o parcial (ver *plano 1*).

En este proceso participaron funcionarios del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y de la Secretaría de Hacienda; contó con la asesoría técnica y jurídica del Programa del LILP en Colombia y tuvo seguimiento cercano por parte de los directivos de las tres entidades⁵⁶.

⁵⁵ Esta fue una destinación que no se pudo evitar en el debate en el Concejo, pero invertir los recursos de plusvalía en la misma zona que las genera es algo muy parecido a sacar la plata de un bolsillo y meterla en el otro de la misma prenda; reduce el objetivo redistributivo, que es parte del carácter esencial de la recuperación de la plusvalía.

⁵⁶ Se presentaron unas condiciones que pueden considerarse anecdóticas, pero que incidieron de manera importante en el buen resultado del proceso: i) las oficinas de las tres entidades están ubicadas en el mismo edificio (Centro Administrativo Distrital, CAD), por lo cual la resolución de cualquier duda o inconveniente se resolvía muy rápidamente, vía ascensor, y ii) las personas de cada una de las tres entidades involucradas en la organización del proceso desarrollaron una muy buena, eficiente y respetuosa relación de trabajo, que facilitó la resolución ágil y creativa de las dificultades y dudas.

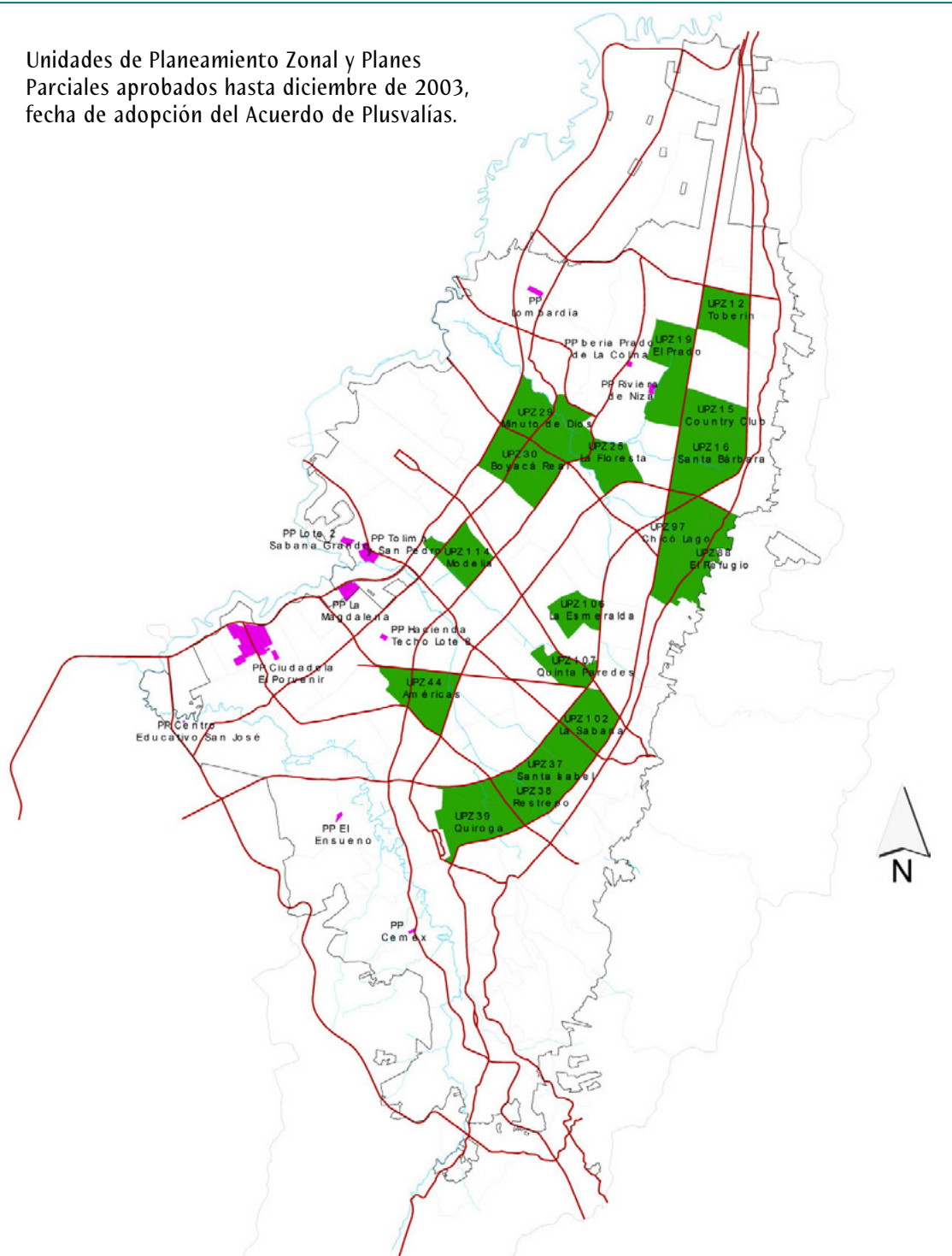
PLANO

UPZ y planes parciales a diciembre de 2003.

1

Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Ingresos. Consolidación del autor.

Unidades de Planeamiento Zonal y Planes Parciales aprobados hasta diciembre de 2003, fecha de adopción del Acuerdo de Plusvalías.



Para el desarrollo de este proceso de liquidación del efecto plusvalía fue de mucha utilidad el procedimiento detallado que contiene la Ley en relación con la definición de plazos, actividades y responsables de ejecutar cada una de las etapas del proceso, desde la solicitud de cálculo del efecto plusvalía, hasta la inscripción del tributo en el folio de matrícula inmobiliaria. No fue necesario inventarse ningún procedimiento, sino actuar con cuidado y rigor en la aplicación de las indicaciones de la Ley, con el fin de evitar posteriores demandas en contra del proceso por parte de los todavía numerosos opositores a la medida.

A continuación se presenta una descripción sintética de los procedimientos básicos que desarrollaron de manera conjunta el DAPD, el DACD y la SHD para cumplir con la exigencia del Acuerdo.

Solicitud del DAPD al DACD, para que estimara el mayor valor por metro cuadrado o monto de la plusvalía

Según información de las Subdirecciones de Planeamiento Urbano y de Gestión Urbanística del DAPD, a la fecha de inicio de la vigencia del Acuerdo 118/2003, 13 de las 16 UPZ reglamentadas y uno de 11 planes parciales aprobados contenían normas de usos y edificabilidad constituyentes de hechos generadores del efecto plusvalía.

Durante la primera semana del mes de febrero de 2004, la Directora del DAPD, mediante comunicación escrita, solicitó al Director del DACD⁵⁷ determinar el efecto plusvalía para los sectores normativos de cada UPZ en los que el Decreto de adopción de la norma respectiva hubiera hecho esta especificación. La comunicación escrita incluía un cuadro detallado en el que para cada una de las UPZ se establecía el número y nombre de la misma, el número del decreto mediante el cual fue reglamentada, los sectores normativos susceptibles de generar efecto plusvalía y el hecho generador en cada uno de ellos. A esta comunicación se anexaron los textos de los Decretos de cada una de las UPZ correspondientes tanto a la norma anterior al POT para el respectivo sector⁵⁸ como a la nueva norma, así como los planos correspondientes a las dos normas.

La información enviada al DACD garantizaba que los evaluadores tendrían la información necesaria para hacer los dos avalúos requeridos para establecer el efecto plusvalía. Durante el período en que los evaluadores hacían su trabajo, siempre estuvo disponible un arquitecto de la Subdirección de Planeamiento Urbano del DAPD para resolver todas las dudas sobre el contenido de las normas de usos y edificabilidad. Entre estas aclaraciones, las más frecuentes estuvie-

⁵⁷ Bogotá decidió solicitar los avalúos al DACD, en lugar de hacerlo con evaluadores privados, otra de las posibilidades que establece la Ley.

⁵⁸ Estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá - Acuerdo 6 de 1990 y decretos reglamentarios.

ron relacionadas con la interpretación que debía darse a indicadores como los Índices de Ocupación y de Construcción, que con frecuencia están afectados en la norma por decisiones muy puntuales y excepciones sobre aislamientos laterales y posteriores de los edificios o sobre las diversas formas de considerar los estacionamientos y los altillos⁵⁹.

Elaboración de los avalúos por parte del DACD

En el DACD se vincularon al cálculo del efecto plusvalía tres oficinas distintas: i) la División de Actualización Catastral, responsable directa de la realización de los avalúos; ii) la Subdirección de Informática, a cuyo cargo está la base de datos predial de la ciudad⁶⁰, y iii) la División de Cartografía, que maneja el plano digital de la ciudad.

Como coordinadores de la realización de los avalúos fueron asignados dos ingenieros catastrales⁶¹ de la División de Actualización y otros 15 profesionales fueron contratados para que asumieran la labor⁶².

De las 13 UPZ reportadas por el DAPD para el cálculo de la plusvalía, una vez realizados los avalúos, el DACD confirmó que solamente en ocho de ellas se configuraba el efecto plusvalía⁶³. En estas ocho UPZ se generaba efecto plusvalía en aproximadamente 40 del total de sectores normativos, dentro de los cuales se contabilizaron cerca de 5.575 predios. Para determinarlo fue necesario realizar un total de 350 avalúos, utilizando el método de avalúos masivos, también denominado de zonas homogéneas geoeconómicas. Este método evita la realización de avalúos predio a predio, pues para una zona de alta homogeneidad y con un número superior a 250 inmuebles, pueden ser suficientes mínimo cinco puntos o avalúos de muestra⁶⁴.

Una vez realizados los avalúos de muestra para cada uno de los sectores normativos por parte de la División de Actualización, la Subdirección de Informática reportó la base de datos con todos los predios –aproximadamente 5.575– localizados en el interior de estos sectores, discriminan-

⁵⁹ El altillo lo constituye el último piso de un edificio, cuando no es un piso con entrada independiente, sino que corresponde al segundo piso interior de los apartamentos situados en la parte más alta del edificio.

⁶⁰ Bogotá contaba para la época con aproximadamente 1.740.000 predios urbanos.

⁶¹ Los ingenieros Sandra Viviana Salgado y Alexander Sierra.

⁶² El costo de esta contratación fue de aproximadamente US\$27.300.

⁶³ Esta situación se presentó debido a que los arquitectos del DAPD encargados de elaborar las normas de las UPZ asignaron, en algunas ocasiones, unas normas que si bien aparentemente implicaban un aumento de edificabilidad, debido a las condiciones particulares de los lotes y a las exigencias en materia de estacionamientos, hacían imposible la aplicación de la norma y, por lo tanto, la generación del efecto plusvalía.

⁶⁴ Para cada punto de muestra, de acuerdo con la metodología para calcular el efecto plusvalía, se debieron realizar dos avalúos. El primero debe simular que se aplica la norma de usos y edificabilidad anterior a la nueva que está autorizando la UPZ. El segundo debe simular que se aplica la nueva norma.

do sector por sector. A su vez, la División de Cartografía produjo la información cartográfica para respaldar el cálculo del efecto plusvalía. Esta cartografía, cuyo mayor nivel de detalle es el predio, consistió para cada UPZ en: i) plano con los sectores normativos correspondientes a la norma anterior al POT (Acuerdo 6/90); ii) plano con los sectores normativos correspondientes a la norma del POT, adoptada mediante Decreto de reglamentación de cada UPZ, y iii) plano en el que se consignó el efecto plusvalía por m² de suelo para cada uno de los sectores normativos beneficiarios de incrementos en la edificabilidad o de asignación de usos más rentables.

Aproximadamente cinco semanas después de que el DAPD solicitara la elaboración de los avalúos, es decir hacia mediados del mes de marzo, el DACD entregó al DAPD el informe técnico de la elaboración de los avalúos y del cálculo del efecto plusvalía para cada una de las UPZ.

Liquidación de la participación en plusvalía, expedición de la resolución de determinación y notificación a propietarios y poseedores⁶⁵

A partir del momento en que se recibió el reporte del cálculo del efecto plusvalía, la Directora del DAPD envió una circular a todos los subdirectores de la entidad, donde advertía que era necesario que en cualquier momento estuvieran disponibles los funcionarios requeridos para asumir las tareas pertinentes, con el fin de garantizar que el 30 de marzo estuviera cumplida la exigencia establecida por el Acuerdo 118 de 2003.

Los siguientes son los procedimientos que debió realizar el DAPD para dar cumplimiento a todo el proceso, hasta la publicación en periódicos de amplia circulación en la ciudad. Los tres primeros fueron los que permitieron tener lista la liquidación general del efecto plusvalía el 30 de 2004:

- ❖ Revisar los informes entregados por el DACD.
- ❖ Elaborar un informe técnico para cada UPZ, en el que se consignó la revisión técnica realizada a los avalúos del DACD, se hizo la liquidación del efecto plusvalía y se aplicó la tasa de cobro.
- ❖ Elaborar los reportes mediante los cuales se consignó, para cada zona homogénea geoeconómica y para cada uno de los inmuebles, el efecto plusvalía por m² y se aplicaron las tasas de cobro.
- ❖ Elaborar la resolución mediante la cual se determinó y se notificó a los propietarios y poseedores la liquidación de la participación en la plusvalía - publicación en ediciones dominicales de periódicos en el Distrito.

⁶⁵ Si bien los temas que están contenidos en este numeral constituyeron una responsabilidad técnica del DAPD, la SHD y la asesoría del LILP apoyaron la resolución de vacíos y dudas sobre la forma de desarrollar y resolver algunos de los procesos: i) liquidación de la participación en predios con efecto plusvalía mínimo, ii) contenido de informes técnicos, iii) texto de la resolución de determinación de la liquidación de la participación, entre otros.

- ❖ Publicar la Resolución en los periódicos *La República*, *El Espectador* y *El Tiempo*.
- a) Revisión de los informes de cálculo del efecto plusvalía por parte del DAPD: Una vez recibidos los informes del DACD sobre la realización de los avalúos y el cálculo del efecto plusvalía, el DAPD tenía cinco días hábiles para objetar el cálculo en caso de ser necesario y solicitar su revisión al DACD. Con el fin de cumplir con este requisito, el DAPD organizó de manera muy rápida dos equipos de trabajo:
 - i) El primero integrado por los arquitectos que habían elaborado las normas urbanísticas de las 13 UPZ (Subdirección de Planeamiento Urbanístico). La tarea de cada uno de ellos fue revisar, en un plazo de dos días, si los evaluadores del DACD habían aplicado de manera correcta las normas urbanísticas con base en las cuales se hicieron los avalúos y se calculó la plusvalía. Esta revisión dio como resultado que en todos los sectores normativos se había hecho una correcta aplicación de la norma.
 - ii) El segundo, integrado por los economistas de la Subdirección Económica, de Competitividad e Innovación. Su responsabilidad fue, a partir del visto bueno de la Subdirección de Planeamiento en relación con la aplicación de la norma, revisar los avalúos hechos por el DACD. Para ello contaban con publicaciones especializadas y con un Observatorio del Mercado Inmobiliario que empezaba a montarse en esa Subdirección. Como en el caso de la revisión de la norma, el informe de los avalúos también dio como resultado que éstos eran correctos, es decir, el DAPD no tuvo necesidad de solicitar al DACD la revisión de los mismos.
- b) Elaboración de un informe técnico para cada UPZ, en el que se consignó la revisión técnica realizada a los avalúos del DACD, se hizo la liquidación del efecto plusvalía y se aplicó la tasa de cobro: Con base en la anterior revisión, la coordinadora del proceso dentro del DAPD⁶⁶ debió elaborar un informe para cada UPZ, en el que quedó consignado el proceso que condujo a la liquidación del efecto plusvalía para cada uno de los inmuebles objeto de la misma y a la aplicación de las tarifas correspondientes. La minuciosidad en la elaboración de todos los informes sobre el proceso de cálculo y liquidación de la plusvalía tuvo como objetivo, además de dar respuesta a la exigencia del Acuerdo 118/2003, documentar y respaldar de manera detallada todo el proceso, previendo demandas contra el mismo, como efectivamente sucedió.

Este informe, mediante el cual se dio cumplimiento a lo establecido en el parágrafo del artículo 5 del Acuerdo 118/2003, es decir, mediante el cual se liquidó el efecto plusvalía, fue suscrito por los subdirectores de Planeamiento Urbano, de Gestión Urbanística y Económica, de Competitividad e Innovación, y entregado a la Directora el 30 de marzo de 2004.

El contenido de este informe para cada UPZ incluyó: i) las bases normativas que dieron soporte a todo el proceso (Ley 388/1997, Acuerdo 118/2003); ii) la descripción del procedimiento de cálculo del efecto plusvalía: solicitud de cálculo, determinación del efecto plusvalía y revisión de la aplicación de las normas urbanísticas, de los avalúos y del efecto plusvalía; iii) cálculo del efecto plusvalía para cada una de las zonas homogéneas geoeconómicas, y

⁶⁶ Arquitecta María Clara Vejarano, asesora de la Subdirección de Gestión Urbanística del DAPD y miembro del programa LILP - LAC.

CUADRO

Liquidación del efecto plusvalía por asignación de nuevas áreas de actividad con cambio de uso a uno más rentable, en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicación de las tarifas

1
Unidad de Planeamiento Zonal No. 30, BOYACÁ
REAL Decreto No. 70 de 02-06-2002

Situación antes de la acción urbanística generadora de plusvalía		Situación después de la acción urbanística generadora de plusvalía			Efecto plusvalía por m ² de suelo \$261.050 (pesos 2002)			
Acuerdo 6 de 1990 y decretos reglamentarios de normas de usos	Precio por m ² de terreno \$238.950 (pesos 2002)	Decreto No. 348 de 08-15-2002 Normas de uso	Precio por m ² de terreno \$ (pesos año que sea)					
Zona homogénea física POT 64622I5I312I \$ 500.000								
Dirección	Chip	Matrícula inmobiliaria	Cédula catastral	Área terreno m ²	Efecto plusvalía total predio	Tarifa por m ² de suelo \$		
						2004 30%	2005 40%	2004 50%
CI 70 90 14	AAA0064CTK	1317964	EGU79909	240.9	62.886.945	78315	104420	130526
Siguen, hacia abajo, todos los demás predios de la zona homogénea geoeconómica.								

iv) reporte mediante el cual se consignó, para cada una de estas zonas y para cada uno de los inmuebles localizados dentro de sus límites, la liquidación del efecto plusvalía por m² y la aplicación de las tarifas correspondientes.

- c) Elaboración de los reportes mediante los cuales se consignó, para cada zona homogénea geoeconómica y para cada uno de los inmuebles, la liquidación del efecto plusvalía por m² y se aplicaron las tarifas correspondientes: Desde el 15 de marzo y de manera simultánea a la revisión y elaboración de informes a los que se acaba de hacer referencia, la Oficina Asesora de Sistemas del DAPD diseñó los cuadros de reporte de la liquidación del efecto plusvalía por m² y de aplicación de las tarifas correspondientes para cada uno de los inmuebles, en cada una de las zonas homogéneas geoeconómicas, por UPZ y aplicó el programa de computador respectivo para producir los reportes necesarios. Este reporte se elaboró a partir de la base de datos de los 5.575 inmuebles que la Subdirección de Informática del DACD entregó al DAPD como parte del cálculo del efecto plusvalía. A manera de ejemplo, se incluye el encabezamiento de uno de los cuadros de reporte.

Estos cuadros de reporte hicieron parte de la liquidación del efecto plusvalía, producida mediante los informes que los subdirectores entregaron a la Dirección del DAPD el 30 de marzo, así como de la publicación en tres ediciones dominicales en periódicos de amplia circulación en Bogotá D.C.

- d) Elaboración de la Resolución mediante la cual se determinó y se notificó a los propietarios y poseedores la liquidación de la participación en la plusvalía - publicación en ediciones dominicales de periódicos en el Distrito: Inmediatamente después del 30 de marzo, el DAPD y la SHD iniciaron la elaboración del acto administrativo (Resolución) mediante el cual se determinó el efecto plusvalía, de acuerdo con los plazos establecidos por la LDT⁶⁷.

⁶⁷ De acuerdo con el artículo 81 de la Ley, la Administración dispone de 30 días hábiles –después de tener

La Resolución No. 0220 fue adoptada por la Directora del DAPD el 22 de abril de 2004, “por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles localizados en las zonas o subzonas objeto de dicha participación, correspondientes a las UPZ Nos. 19, 29, 30, 39, 44, 88/97, 102, 07 y al Plan Parcial de la Magdalena, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital”.

El 25 de abril, domingo siguiente a la expedición de la Resolución, se hizo la primera publicación de la misma y de los reportes con la información para cada uno de los predios en el periódico *La República*. El 2 de mayo se publicó en el periódico *El Espectador* y el 9 de mayo en *El Tiempo*. De esta manera se completó el proceso de cálculo, liquidación, determinación y notificación a propietarios y poseedores de la participación en la plusvalía.

Otro de los argumentos que han planteado personas y funcionarios opuestos a la aplicación del tributo⁶⁸, es el relacionado con el costo que implica su puesta en marcha. En el caso de Bogotá, la realización de los aproximadamente 350 avalúos tuvo un costo aproximado de US\$ 27.300. La publicación de la Resolución 0220 de 2004 y de los listados con los 5.575 inmuebles en los tres diarios fue del orden de US\$ 57.000. Es decir, el costo total de los dos procedimientos para los cuales la Administración debió hacer un pago fue de US\$ 84.300. El recaudo de la participación hasta marzo de 2006 se aproximaba a los US\$9.850.000⁶⁹. Las cifras concretas son el mejor argumento para desestimar la apreciación de que puede ser más costoso hacer el cobro, que lo que se obtendrá por el recaudo⁷⁰.

Elaboración de Decreto Reglamentario del Acuerdo 118 de 2003

Mientras que el DAPD y el DACD desarrollaban los procesos técnicos de cálculo y liquidación de la participación en la plusvalía, la SHD, con la asesoría del LILP, desarrolló y clarificó los aspectos de técnica tributaria y jurídica necesarios para respaldar todo el proceso.

Como resultado de este trabajo, el 29 de marzo de 2004, el alcalde mayor de la ciudad, Luis Eduardo Garzón, la directora del DAPD, Carmenza Saldías, y el secretario de Hacienda Distrital, Pedro Rodríguez, adoptaron el Decreto No. 084 –reglamentario del Acuerdo 118–, “por el cual

la liquidación de la participación en la plusvalía– para expedir la Resolución que la determina.

⁶⁸ Oposición que además de que carece de justificación desde el punto de vista teórico, tiene en Colombia una condición esencial y es el hecho de que está establecida en la Constitución Política Nacional como un derecho colectivo. Es decir, una vez es adoptado el tributo por el Concejo de un municipio, es de obligatoria aplicación.

⁶⁹ Son cifras aproximadas, pues el recaudo no corresponde exclusivamente a los predios para los cuales se hizo la liquidación en marzo de 2003. En la medida en que el procedimiento se ha vuelto rutinario para la Administración, el recaudo de US\$ 4.500.000 debe incluir pagos hechos por inmuebles a los que se les hizo la liquidación después de marzo de 2003.

⁷⁰ Es necesario hacer la aclaración de que si los municipios acuden para la elaboración de los avalúos a las lonjas de propiedad raíz, es decir, a evaluadores privados, los costos no son sustancialmente mayores. Esto ya se evidenció en el caso de la ciudad de Pereira, en la elaboración de avalúos para la Operación Urbanística Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo.

se definen los lineamientos para regular la operatividad de la liquidación del efecto plusvalía y la determinación privada de la participación en plusvalía”.

El contenido de este Decreto establece en términos generales decisiones sobre la organización y competencias institucionales frente al proceso de determinación del efecto plusvalía, cálculo del mismo, control y administración del tributo, en relación con procesos específicos como⁷¹:

- ❖ Procesos de liquidación del efecto plusvalía, a cargo del DAPD.
- ❖ Estimación general del efecto plusvalía: Autoriza a que sin perjuicio de la responsabilidad que tienen el DACD, el IGAC o peritos privados para establecer el mayor valor por metro cuadrado de suelo, el DAPD podrá establecer una estimación general del efecto plusvalía en los decretos mediante los cuales se expiden normas urbanísticas para UPZ, planes parciales y otros instrumentos de planeamiento⁷².
- ❖ Inscripción de la liquidación en el registro público de inmuebles o historial de transferencia del dominio: Establece que para fines de publicidad ante terceros, el DAPD ordenará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos se haga esta inscripción una vez esté en firme la resolución de liquidación del efecto plusvalía.
- ❖ Adopción de un mecanismo de pago anticipado del tributo –declaración de autorretención o determinación privada de la participación en plusvalía–, en tanto se expide la liquidación definitiva del efecto plusvalía. Para esta declaración de autorretención, el contribuyente utilizará como base para determinarla, la estimación general hecha por el DAPD en los decretos de adopción de normas.

Las decisiones contenidas en el Decreto 084/2004 constituyen una sistematización del proceso de liquidación de la participación, lo que permitirá que, en las siguientes oportunidades, el DAPD y la SHD tengan claridad sobre las responsabilidades que les corresponden.

Continuación del proceso de puesta en marcha de la participación en la plusvalía - Avances

Como continuación del proceso de puesta en marcha de la participación en la plusvalía en Colombia durante el año 2004, se hará referencia a dos escenarios en los que continuaron desarrollándose iniciativas: a) Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y b) la misma ciudad de Bogotá.

⁷¹ En la LDT, estos procesos están asignados de manera genérica a la Administración Municipal, es decir, al alcalde. En el momento de dar aplicación concreta al tributo se hace evidente que no será el alcalde quien deba asumir estas responsabilidades, sino los directores de las entidades directamente concernidas.

⁷² Esta medida hace parte de la posibilidad de que el contribuyente haga una declaración del tributo –declaración de autorretención– en el momento en que se le expida la licencia de urbanismo o construcción, si aún no ha quedado en firme la liquidación y aplicación de tarifas del tributo por parte de la Administración Distrital. Es un procedimiento tributario para impedir la evasión en el pago, debido a la asincronía entre el proceso de otorgamiento de la licencia de urbanización o construcción y el proceso de la liquidación de la participación en plusvalía.

- a) Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: Los avances logrados por Bogotá mediante la adopción del Acuerdo 118 de 2003, en relación con algunos de los obstáculos que se habían identificado para la aplicación de la participación en la plusvalía, tuvieron un efecto muy importante en el Gobierno Nacional.

El 3 de junio de 2004, el Presidente de la República y los ministros de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Hacienda y Crédito Público adoptaron el Decreto Nacional No. 1788, “Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997”. En este Decreto se logró la confirmación de algunas de las regulaciones del Acuerdo de Bogotá, con lo cual se dio un importante soporte a este Acuerdo y se allanó el camino para los demás municipios del país⁷³.

Entre los temas que se puede considerar influyó la experiencia de Bogotá, y que por lo tanto quedaron incluidos en el Decreto Nacional, es necesario mencionar los siguientes:

- i) Para el cálculo del efecto plusvalía por mayor aprovechamiento del suelo en edificación, adopción de la aclaración de que se tendrá en cuenta “la incidencia de la edificabilidad adicional autorizada sobre el valor del suelo”. De esta manera se adoptó la medida que había sido utilizada en el artículo 5 del Acuerdo 118.
 - ii) Exigencia del pago de la participación en la plusvalía, en el momento en el que le vaya a ser expedida la licencia de urbanización o construcción al interesado y no en el momento de solicitar la licencia, como establecía el anterior Decreto Reglamentario de Plusvalía. De esta manera se ratifica el concepto de que la autorización específica (licencia) es el hecho generador de la plusvalía⁷⁴.
- b) Bogotá: Las entidades distritales involucradas en la puesta en marcha de la participación en la plusvalía –DACD, DAPD y SHD– continuaron con procesos de adaptación de los funcionarios a la nueva responsabilidad y con la precisión de procedimientos internos en cada entidad⁷⁵.

El mayor esfuerzo de definición y adaptación a nuevas rutinas lo debió realizar la SHD. Después de que el DAPD publicó la Resolución de Liquidación de la Participación en la Plusvalía, era necesario precisar los procedimientos de pago por parte de los contribuyentes, tarea específica de la SHD.

Entre los temas en los que la SHD logró hacer avances, vale la pena mencionar los siguientes:

- i) Hacer comprensivo el tema para todos los funcionarios, debido a que es un tributo cuya finalidad tiene horizontes urbanos más complejos que un tributo cualquiera, lo cual requiere que los funcionarios encargados del control y orientación al ciudadano legitimen su actuar con el

⁷³ La influencia de Bogotá en el Gobierno Nacional se logró mediante la participación en las discusiones, que se daban en los ministerios, del Secretario de Hacienda Distrital, Israel Fainboim, quien, además de su comprensión del tema, había contado con la asesoría del LILP.

⁷⁴ Se da respaldo al argumento desarrollado por Bogotá acerca de que la generación del efecto plusvalía es un acto complejo, que se construye sucesivamente, pero que sólo se concreta y concluye en el momento de otorgamiento de la licencia de urbanización y construcción.

⁷⁵ En este aparte del artículo se consignan los avances de cada entidad hasta septiembre de 2005. Es posible que con posterioridad a esta fecha, haya habido nuevos desarrollos que no se incluyen.

contenido social y colectivo del tributo. Por ello se decidió capacitar al mayor número de funcionarios en los conceptos básicos del mecanismo de recuperación de plusvalías, como un instrumento de gestión del suelo.

Se organizaron dos eventos de capacitación con bastante cobertura para funcionarios del Distrito. El primero, con el equipo de base de las tres entidades –DACD, DAPD, SHD–. Cada uno presentó el avance en el tema en cada entidad y se especificó y delimitó la responsabilidad y competencia que tiene cada entidad. El segundo evento fue un seminario conceptual del tema de recuperación de plusvalías con conferencistas del LILP⁷⁶, quienes trabajaron sobre la legitimidad del tributo y sobre los conceptos que permiten contraargumentar frente a mitos que se divulgan y que son opuestos a la aplicación del tributo.

- ii) Atender y prestar servicio al ciudadano que solicita licencias de urbanismo o construcción sobre inmuebles beneficiados con aprovechamientos que generan el pago del tributo de la participación en plusvalía, en particular en la asesoría para el diligenciamiento del formulario de declaración privada de la liquidación de la participación en plusvalía, que debe hacer el particular con el fin de obtener la licencia.
- iii) Responder las solicitudes de certificación para autorizar a los particulares a realizar cambios en el registro del historial de propiedad sobre los bienes inmuebles en los cuales aparece publicado el acto de liquidación del efecto plusvalía. Este procedimiento implica revisar si se ha expedido la licencia de urbanismo o construcción y, por lo tanto, para autorizar la eliminación de la inscripción del acto de liquidación del efecto plusvalía, debe exigirse la declaración privada del impuesto a pagar y la constancia del pago del tributo. De no haber ocurrido la autorización específica (licencia), la Secretaría de Hacienda debe autorizar el registro del cambio de propietario, por cuanto aún no se ha generado la exigibilidad del cobro de la participación.
- iv) En aplicación de las normas generales tributarias, especificar formas y facilidades para el pago del tributo en dinero en efectivo⁷⁷, como el otorgamiento de plazos, antes de iniciar procesos de cobro. De esta manera se autoriza obtener la licencia de urbanización o construcción, acreditando como mínimo el pago del 30% del total de la deuda y garantizando el cumplimiento de la obligación restante, mediante garantías a través de pólizas de seguro o prenda sobre bienes muebles o hipoteca sobre inmuebles.
- v) Con los curadores urbanos⁷⁸, coordinar la metodología para informar a la SHD sobre el otorgamiento de licencias en las cuales hayan autorizado mayor aprovechamiento o cambio de uso en virtud del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, para verificar si ha cumplido correctamente la obligación de declarar y pagar (control tributario) y, a su vez, certificar a las oficinas de registro inmobiliario.
- vi) Conformar, conjuntamente con el DAPD, una base de datos de los predios a los que se ha hecho la liquidación o la preliquidación⁷⁹ de la participación para posteriores controles.

⁷⁶ Participaron los profesores Óscar Borrero, Carlos Morales y María Mercedes Maldonado.

⁷⁷ Aún no se ha avanzado en la definición y reglamentación de las otras formas de pago autorizadas por la Ley.

⁷⁸ Personas particulares en quienes la LDT delegó la función pública de expedir las licencias de urbanización y construcción, en los municipios colombianos de más de 100.000 habitantes.

⁷⁹ Preliquidación es otro nombre para designar lo establecido en el Decreto Reglamentario del Acuerdo 118/2003, en relación con la posibilidad de que el DAPD realice una estimación general del efecto

Por su parte, en el DAPD se conformó un equipo de funcionarios de las diversas subdirecciones, Grupo de Plusvalías, con el fin de que asuma la función de realizar de manera rutinaria las diversas etapas que son responsabilidad del DAPD y garantice que la Dirección del DAPD cumpla con los trámites necesarios en los tiempos establecidos: i) elaboración de liquidaciones generales del efecto plusvalía durante la expedición de reglamentaciones de planes parciales, UPZ y otros instrumentos de planeamiento; ii) solicitud de cálculo del efecto plusvalía al DACD; iii) revisión, visto bueno y liquidación del efecto plusvalía y de la participación; iv) elaboración de Resolución que la determina; v) publicación en periódicos, entre otros procedimientos.

En el DACD no ha sido necesario hacer adecuaciones particulares, ni trabajo específico con los funcionarios. Esta entidad tiene la capacidad de responder a las exigencias de la elaboración de los avalúos y del cálculo del efecto plusvalía, con su estructura institucional y su funcionamiento corriente.

De manera conjunta, entre el DAPD y la SHD se avanzó en otros dos frentes de trabajo:

- i) Coordinación con la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para la publicación en el registro del historial de los inmuebles⁸⁰ del acto de liquidación del efecto plusvalía y para la comunicación que se debe establecer con la SHD, con el fin de actualizar la inscripción y verificar el cumplimiento del pago del tributo⁸¹. Como resultado de este proceso, la Superintendencia de Notariado y Registro⁸² expidió una instrucción administrativa⁸³ que indica los cambios que deben adoptarse en el procedimiento de registro en Bogotá, derivados de la aplicación de la participación en la plusvalía.

De manera general, la instrucción administrativa hace referencia a los siguientes temas:

- ❖ El código registral para el acto “Liquidación del efecto plusvalía” debe anotarse en la columna “gravámenes” y no en la columna “anotación de las limitaciones y afectaciones del dominio”, en la respectiva historia del inmueble.
- ❖ La solicitud de inscripción del acto de liquidación del efecto plusvalía corresponde al DAPD y no le causa a esta entidad costo alguno.
- ❖ La certificación de la Secretaría de Hacienda es indispensable para que puedan registrarse actos de transferencia del dominio sobre inmuebles que tienen la inscripción del acto de liquidación del efecto plusvalía. Esta certificación, dentro de la SHD, es hecha por la Dirección de Impuestos Distritales, responsable del recaudo, fiscalización, cobro, discusión y devoluciones de la participación en la plusvalía. Esta certificación puede contener una de las siguientes disposiciones: autorización del registro del acto de transferencia, manteniendo la inscripción del gravamen;

plusvalía dentro del proceso de trámite de expedición de planes parciales, UPZ u otros instrumentos de planeamiento.

⁸⁰ El registro historial de los inmuebles es responsabilidad de esta oficina.

⁸¹ Según lo establecido en el artículo 81 de la LDT.

⁸² Entidad nacional que controla las oficinas de registros de instrumentos públicos.

⁸³ Instrucción administrativa No. 31 de 28 de diciembre de 2004.

orden de cancelación de la anotación del efecto plusvalía por pago total o autorización del registro del acto de transferencia, cancelando parcialmente el gravamen.

- ii) Respuestas a demandas judiciales contra el Acuerdo 118 de 2003 y los actos de liquidación: se ha avanzado con solidez en la defensa judicial contra el Acuerdo 118 de 2003. Tal como se previó, cuando la ciudad comprendió que el cobro del tributo era una realidad, se iniciaron las demandas en su contra. Los argumentos que se prepararon para defender la presentación del Proyecto de Acuerdo en el Concejo han sido los principales argumentos para responder a las demandas. Se considera que la defensa del tributo ya está estructurada.

Conclusiones

La experiencia de Bogotá en relación con la aprobación del Acuerdo que reglamenta la recuperación de la plusvalía, así como la ejecución del primer procedimiento de cálculo del efecto plusvalía, liquidación, notificación y cobro de la participación, se puede considerar sin duda alguna como un importante logro de la Administración Distrital, una experiencia exitosa.

Los factores que contribuyeron al buen resultado de esta experiencia son de diverso orden. Algunos están relacionados con condiciones muy específicas de Colombia, que no son fácilmente reproducibles de manera literal en otros países, aun cuando tampoco constituyen condiciones insustituibles. Otros aspectos que contribuyeron al éxito de la experiencia están relacionados con actividades y procedimientos corrientes y cotidianos del normal desarrollo de las entidades públicas y con el desempeño oportuno y responsable de los funcionarios de estas entidades.

Entre las condiciones que se presentaron en Bogotá y que pueden considerarse como derivadas de las muy particulares circunstancias de Colombia y de la ciudad se encuentran las siguientes:

- ❖ La referencia expresa de la Constitución Política de Colombia a que las entidades públicas deben participar en la plusvalía que genere su acción urbanística, participación que es calificada por la Constitución como un derecho colectivo y del ambiente. Se puede decir, por lo tanto, que en Colombia la recuperación de la plusvalía es un mandato constitucional, lo cual otorga una clara legitimidad y vigor a su recuperación para la colectividad. Si bien esta circunstancia constituyó un muy importante y eficiente respaldo al proceso de aprobación del Acuerdo mediante el cual la ciudad de Bogotá adoptó la recuperación de la plusvalía como un tributo que debía ser cobrado en la ciudad, no quiere decir que la consideración de la plusvalía como un derecho constitucional sea condición indispensable y necesaria para que en los países de América Latina sea posible la puesta en marcha de este tributo. Numerosos juristas latinoamericanos del derecho urbano coinciden en afirmar que con la actual estructura, principios y contenidos jurídicos de las legislaciones de los países de América Latina es perfectamente posible su implementación.
- ❖ La referencia explícita que la Ley de Desarrollo Territorial hace en relación con la participación en la plusvalía, así como el detallado procedimiento que establece para hacer operativa su implementación. De manera similar al papel que ha cumplido la Constitución Política, la consideración de la participación en la plusvalía en la Ley de Desarrollo Municipal

constituyó un valioso respaldo al proceso de adopción del tributo en Bogotá. La Ley de Desarrollo Territorial, de manera consistente con el principio constitucional, desarrolló en uno de sus capítulos diversos aspectos de la participación en la plusvalía, desde la noción de la misma hasta aspectos muy específicos del procedimiento para lograr su cobro. Sin duda, el amplio detalle que contiene la Ley fue una condición definitiva para que en Bogotá, dentro de un límite de tiempo bastante estrecho, se pudiera hacer el primer cobro de la participación. Si bien un número reducido de países en América Latina disponen en la actualidad del respaldo legislativo requerido, se observa una tendencia reciente a adoptar legislaciones urbanísticas más progresistas y modernas en varios países de la región (Brasil, Colombia, Panamá, Uruguay, por mencionar solamente algunos), circunstancia que sin duda debe ser aprovechada para incluir la redistribución social de la plusvalía.

- ❖ La inequívoca y explícita actitud favorable y de respaldo político expresada por el Alcalde de la ciudad, que se hizo evidente en su exigencia a las entidades distritales interesadas en el desarrollo urbano de que elaboraran el proyecto de acuerdo de adopción de la participación en la plusvalía para su presentación y debate en el Concejo Distrital. El comportamiento del Alcalde de la ciudad es expresión de un número creciente de alcaldes de ciudades latinoamericanas que son electos mediante votación directa de los ciudadanos, de la vertiente reconocida como “voto de opinión”, que atrae votantes, cuyo sufragio obedece a una clara identificación, coincidencia e identificación con las propuestas políticas que orientan a un candidato y cuyo comportamiento se encuentra marcadamente al margen de las indeseables prácticas clientelistas y populistas. Antanas Mockus, como candidato, estableció en su campaña a la Alcaldía de Bogotá que incrementaría los impuestos de la ciudad, anuncio que desde el punto de vista político resultaba sorprendente, pues propiciaba una situación en la que sus posibles electores podrían sentirse desmotivados a darle su apoyo. Su actitud fue políticamente muy responsable, aun a riesgo de que su propuesta le resultara perjudicial, desde el punto de vista de la votación. Si bien el alcalde Mockus no era una persona especializada en aspectos específicamente urbanísticos y tributarios, entendió la importancia de que el Distrito adoptara la participación en la plusvalía y dio total respaldo e impulso a la elaboración del proyecto de acuerdo y a su presentación en el Concejo Distrital.

De manera consistente y coherente con su explícito apoyo a la puesta en marcha de la participación en la plusvalía, dio instrucciones muy concretas a los directores de las entidades públicas de la ciudad que debían involucrarse en el proceso (Departamento Administrativo de Planeación, Departamento Administrativo de Catastro y Secretaría de Hacienda), para que comprometieran todos los esfuerzos de la entidad en lograr que la medida fuera ejecutada de manera oportuna y eficiente, instrucción que permitió hacer un trabajo muy coordinado entre las diversas entidades.

Entre los factores que contribuyeron a la buena realización de esta experiencia, y que no están tan asociados a circunstancias específicas de Colombia y Bogotá, deben mencionarse:

- ❖ La puesta en marcha de un proceso de preparación e inducción previo a la presentación del proyecto de acuerdo de aprobación de la participación en la plusvalía en el Concejo Distrital,

que involucró a algunos funcionarios de las entidades responsables ya mencionadas (Planeación, Catastro y Secretaría de Hacienda) y a los miembros del Concejo Distrital, particularmente a los concejales ponentes del proyecto de acuerdo, es decir a los que tuvieron la responsabilidad de presentar y dirigir la discusión del proyecto de acuerdo ante el pleno del Concejo. Como las entidades que presentaron el proyecto de acuerdo al Concejo Distrital (Planeación y Secretaría de Hacienda) conocían del posible ambiente contrario a la adopción de la plusvalía por parte de los concejales de la ciudad, la inducción previa se concentró en argumentar y explicar acerca de la legitimidad y beneficios de la participación en la plusvalía, desde el punto de vista de la equidad y la eficiencia del mercado del suelo y de las ventajas desde el punto de vista tributario.

- ❖ La discusión y concertación, previa a la presentación del proyecto de acuerdo, con los gremios inmobiliarios de la ciudad, a fin de contar con su adhesión, que se consideraba necesaria por cuanto son agentes con una fuerte capacidad de incidencia y presión, y cuyos intereses gremiales están fuertemente representados en el Concejo Distrital. Esta concertación con los gremios inmobiliarios dio por resultado que uno de los gremios con mayor incidencia manifestara de manera clara y concreta su apoyo, con lo cual se facilitaba la labor de discusión en el Concejo Distrital.
- ❖ Elaboración de un concepto jurídico por parte de un abogado con amplio reconocimiento en temas tributarios, en el cual se argumentó acerca de la legitimidad y oportunidad de la adopción de la participación en la plusvalía en las ciudades colombianas, con énfasis en algunos aspectos específicos tanto conceptuales como procedimentales, que permitieron que las entidades distritales responsables de la discusión del proyecto de acuerdo en el Concejo tuvieran sus argumentos y defensas suficientemente bien elaboradas desde el punto de vista conceptual, técnico y jurídico.
- ❖ El alto nivel técnico de los funcionarios del Departamento de Planeación, de Catastro y de la Secretaría de Hacienda, quienes asumieron sus respectivas responsabilidades de manera muy seria y eficiente. No todos los temas técnicos estaban adecuadamente resueltos y planteados; por ejemplo, el contenido de las normas urbanísticas y arquitectónicas correspondientes a la situación anterior al POT y las correspondientes al POT, con base en las cuales se hacen los avalúos para el cálculo del efecto plusvalía, evidenció una carencia de conocimiento sobre el comportamiento del mercado del suelo y aun de las características de los procesos inmobiliarios, por parte de quienes fueron responsables de elaborarlas. De esta manera, sobre una presunción inicial de que los predios generadores de plusvalía de esta primera experiencia se acercaban a 18.000, se constató que, debido a insuficiente elaboración de las normas, solamente el 31% de este número de predios resultó ser generador de efecto plusvalía. Pero, en términos generales, el trabajo técnico de los funcionarios se caracterizó por su compromiso, rigor y eficiencia.

De esta manera se ha presentado la experiencia de aprobación del acuerdo de adopción de la participación en la plusvalía en la ciudad de Bogotá y se ha hecho un seguimiento al proceso que permitió que desde un ambiente pesimista y contrario a la adopción de la plusvalía, se

pasara a una realidad concreta muy favorable, sin embargo no exenta aún de dificultades y de intentos por echar atrás la medida. A partir de la decisión y experiencia de Bogotá, aproximadamente 25 municipios colombianos, entre ciudades grandes, intermedias y pequeñas, han adoptado sus propios acuerdos de adopción de la participación en la plusvalía.

CHILE

Recuperación de plusvalías... una intención pendiente:

Evaluación de la propuesta de desarrollo para la Avenida Santa Isabel, área centro-sur de la Comuna de Santiago en la ciudad de Santiago, Región Metropolitana (1995)

Resumen

La Región Metropolitana tiene una superficie de 15.403,2 km², lo que representa un 2,0% del territorio nacional (excluido el territorio antártico chileno). Su organización administrativa comprende 6 provincias y 52 comunas. La ciudad de Santiago es la capital regional, además de ser la capital de la República. La población de la región alcanza un total de 6.038.974 habitantes, según el censo de población de 2002, lo que representa un 40,1% del total país, con una densidad de 392,1 habitantes por km².

La comuna de Santiago, con 23,2 km², el 3,8% de la superficie urbana de la ciudad de Santiago, que abarca cerca de 597 km² y alberga a 200.792 habitantes, contiene el centro financiero, político y cultural del país. Las comunas equivalen en Chile a los municipios, entidades de carácter público con patrimonio propio, regidas por un alcalde y un Concejo Municipal, que son elegidos por sufragio universal; cuentan además con competencias propias en materia de regulación urbana. El distrito central de negocios en la comuna de Santiago tiene una actividad económica aproximada a las 50.000 patentes, con 1.500.000 visitantes diarios. Es un punto de irradiación de actividad hacia el perímetro exterior y conforma en el segundo anillo adyacente un subcentro urbano con gran potencial de desarrollo. Esta situación, sumada a la puesta en marcha de activas políticas públicas en materia de repoblamiento,

renovación urbana y densificación habitacional han hecho de estas áreas de la comuna un polo de atracción para todo tipo de actividades y de gran éxito en establecimiento de vivienda nueva para segmentos medios.

Hacia 1995, el municipio de Santiago promovió una iniciativa en conjunto con el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, para revertir la tendencia al deterioro y desdoblamiento existente en un área de la periferia del centro. Para ello aprovechó la materialización de una vía de conexión intercomunal, que abarca un tramo de 2,7 km, ubicada en el área centro-sur de la comuna, con un alto potencial para promover un polo de renovación en el área.

En aquella época también se crearon instancias de asociación público-privadas que promovieron proyectos inmobiliarios en esta misma área. Se utilizaron mecanismos de gestión, como la corporación municipal de derecho privado, Corporación de Desarrollo para Santiago (Cordesán)¹, y el impulso legislador y normativo de la municipalidad de Santiago, permitiendo materializar acciones conjuntas con el sector privado para generar un desarrollo urbano que equilibrara estratégicamente el mercado de suelo de la comuna, que estaba privilegiando otras zonas del territorio.

Fue en ese escenario y con base en los datos del éxito creciente de las ventas inmobiliarias para segmentos de clase media en los sectores declarados de renovación urbana y, por lo tanto, susceptibles de ser beneficiados por una política de subsidios a la demanda, donde se planteó la necesidad de recuperar, por alguna vía, las plusvalías generadas a raíz de la ejecución de una obra de infraestructura pública. Para ello se adoptó la estrategia de proponer algunos proyectos que reforzaran el impacto de la construcción de la vía, con el propósito inicial de que cubrieran los costos de la ejecución de la misma. La propuesta se planteó en un escenario de condiciones adversas. En Chile no se cuenta con un cuerpo legal que permita la recuperación de plusvalías generadas por la acción del Estado.

El artículo analiza, en un escenario de evaluación ex post, un intento fallido de recuperar parcialmente las plusvalías generadas por inversiones públicas.

Cuando se planteó la propuesta, se consideró que el marco normativo para el área en la que se desarrollaba la actividad inmobiliaria propiciaba condiciones de éxito. En el borde pericentral

¹ Institución de derecho privado, con personalidad jurídica, sin fines de lucro, que tiene entre sus objetivos más específicos: organizar, promover, planificar, coordinar y ejecutar proyectos para el desarrollo urbanístico, económico y social de la Comuna, mediante acciones de diseño, remodelación, renovación, rehabilitación, reconstrucción, edificación, arborización, descontaminación, prevención del deterioro urbano y conservación del patrimonio arquitectónico; elaborar estudios, trabajos de investigación y planes experimentales, con el objeto de impulsar el desarrollo de la comuna; servir de enlace entre las empresas adherentes, las entidades financieras y la municipalidad; evaluar los resultados de las acciones desarrolladas; financiar o prestar asesoría técnica a actividades de estudio e investigación que sean ejecutadas por otras instituciones.

de la comuna, o Santiago norponiente, se habían construido más de 3.500 unidades de vivienda nueva² en el período 1990-1995.

En este escenario se diseñó una estrategia de desarrollo que combinaba la habilitación de la segunda calzada de una importante avenida metropolitana, la Avenida Santa Isabel, y la remodelación de ocho manzanas, previamente adquiridas a precios de mercado por el Poder Público, localizadas a ambos costados de dicha vía. El sector se encuentra en el Distrito Central de Negocios y hace parte de la prolongación de un gran parque, el Parque Almagro, construido en la década de los ochenta en terrenos que hacían parte de una estructura urbana deteriorada.

Objetivo de la operación urbanística

El proyecto que se describe intentó insertar una propuesta de recuperación de plusvalías en una dinámica neoliberal de hacer ciudad. Al frente de esta iniciativa estuvieron el municipio de Santiago y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, instituciones reguladoras del territorio, responsables de los instrumentos de planificación territorial y, por lo tanto, a cargo de proyectar y ejecutar las obras de infraestructura. La gestión del proyecto fue encargada a una asociación público-privada.

El objetivo de esta operación urbanística fue impulsar la construcción de la segunda calzada de una vía intercomunal estructurante, la Avenida Santa Isabel, la cual debería atraer y actuar como promotora de un proceso de desarrollo inmobiliario. Se intentaría recuperar las plusvalías generadas en este proceso, mediante: i) la compra anticipada del suelo adyacente a la vía, ii) el impulso a través de acciones de asociación público-privada al desarrollo de proyectos en estos terrenos, iii) la venta de los terrenos una vez valorizados por la expectativa de desarrollo de los proyectos, iv) la articulación de los proyectos con la colocación de subsidios a la demanda para garantizar el éxito de la operación inmobiliaria y, de esta manera, recuperar el costo de la construcción de la vía.

Inserción institucional

La municipalidad de Santiago desarrolló en conjunto con el Ministerio de la Vivienda (Minvu) una iniciativa apoyada en la Cordesan, que permitiera al sector público la recuperación de plusvalías, con el fin de que ésta asumiera el financiamiento de las obras viales y complementarias.

Como se mencionó, la estrategia consistió en la compra anticipada de una franja de terrenos aledaña a la vía, que sería comercializada al sector privado, una vez que los trabajos de pavimentación y mejora del espacio público estuviera concluida. La estrategia desarrollada

² Cifra según estadísticas de Cordesan.

FIGURA

Localización del proyecto Santa Isabel en la Región Metropolitana de Santiago

1



tenía como objetivo superar el obstáculo planteado por la ausencia de mecanismos vigentes de expropiación en la actual legislación chilena. Estos existieron en el pasado y estuvieron asociados a la construcción del Barrio Cívico de Santiago en los años treinta, y a las Corporaciones de Mejoramiento Urbano (Cormu) existentes en los años setenta en varias comunas del país.

Fue en este marco donde la Cordesan, en conjunto con la Dirección de Obras Municipales y la Secretaría de Planificación Comunal, planteó la ejecución de un plan de gestión sobre los suelos aledaños a la Avenida Santa Isabel. Para ello intentó aprovechar, de manera complementaria, la puesta en marcha por aquellos años de políticas de establecimiento de zonas de renovación urbana en Chile, para las cuales se estableció un Subsidio de Renovación Urbana³, aportado por el Estado.

³ Aporte estatal diseñado para la recuperación y el fortalecimiento del rol residencial de las áreas centrales deprimidas de las ciudades. Pueden generar beneficios sociales, económicos y ambientales a su comunidad, por medio de una integración a la planificación de los usos de suelo, de un modelo eficiente de gestión urbana que asocie estratégicamente al sector privado, al Gobierno Nacional y al municipio, para revertir la espiral de deterioro que afecta a estas zonas. En: <http://www.redel.cl/experiencias/casos/cas1.1.html>

La estructura de coordinación institucional que se estableció fue la siguiente:

- a) El Minvu, a través del Servicio de Vivienda y Urbanismo, debía ejecutar las expropiaciones para la obra vial propiamente dicha y asumir el costo de ejecución de ésta.
- b) El Ministerio de Hacienda debía proveer los fondos mediante una postulación municipio-Minvu para la adquisición, a través de la Cordesan y valores de mercado, de ocho manzanas aledañas.
- c) La Asesoría Urbana de la Dirección de Obras Municipales de Santiago debería gestionar y ejecutar un cambio normativo en el Plan Regulador Comunal, a través de un Plan Seccional que posibilitara la aplicación de toda la legislación vigente para promover el sector en cuestión.
- d) Por último, la Corporación para el Desarrollo de Santiago debía promover un plan de gestión asociativa con privados, actuando como agente inmobiliario, para asegurar la ejecución de los proyectos y la demanda por ellos, con la posterior gestión de los subsidios a los potenciales adquirentes de las viviendas.

Respaldo legal

El respaldo legal utilizado en esta gestión está formado por el marco constitucional y legal en materia de régimen de propiedad de la tierra en Chile, indicado en el Código Civil. En él se definen los siguientes términos: “El dominio o Propiedad es el derecho real sobre una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo en contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad” (art. 582 del Código Civil de la República de Chile, 1855).

El marco normativo y legal chileno actual, que se deriva de la Constitución de 1980, asegura a las personas el derecho de propiedad de diversas especies sobre toda clase de bienes, corporales o incorporeales. Solamente la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, de gozar y disponer de ella, así como de determinar las limitaciones y obligaciones que se deriven de su función social (Cap. 111, art. 242 del Código Civil, 1855). Estas limitaciones y obligaciones comprenden los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental. Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre el que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o interés nacional, calificada por el legislador. Asegura, además, en el mismo artículo, el derecho del expropiado a reclamar de la legalidad de la expropiación ante los tribunales ordinarios, teniendo derecho a indemnización. Ante falta de acuerdo, esta última debe ser pagada en dinero efectivo al contado.

Esta noción rígida de propiedad de la tierra establece en la práctica que la autoridad sólo puede intervenir expropiando *por causa de utilidad pública y previa declaratoria*, áreas destinadas a

FIGURA

Vistas de la Avenida Santa Isabel al poniente 1975 y 2004

2



tales efectos, que quedan como tales en los instrumentos de planificación, entre ellos, el Plan Intercomunal y el Plan Regulador Comunal.

Hoy en día, el debate sobre el tema no está en la agenda de las políticas públicas, y si bien es cierto que hay un proyecto de Reforma Urbana que promueve el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en una mesa de trabajo en que está presente el sector privado, estos temas solamente están esbozados de manera superficial. El énfasis de la discusión se centra en la definición precisa de los plazos de la declaratoria de expropiación, que en todo caso no podrán ser indefinidos.

A este respecto, la Ley No. 19.939, que modifica las atribuciones del art. 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del 13 de febrero de 2004, relativa a la vigencia de la declaratoria de utilidad pública contenida en los Planes Reguladores, establece la caducidad automática de la declaratoria de utilidad pública y todos sus efectos en los siguientes plazos:

- ❖ Para terrenos localizados en *áreas urbanas* destinados a vías expresas, 10 años; vías troncales y colectoras, 5 años; parques intercomunales y comunales, 5 años.
- ❖ Para terrenos localizados en el *área de extensión urbana* destinados a vías expresas, troncales y colectoras, 10 años; parques intercomunales y comunales, 10 años.

Los plazos antes señalados se contabilizarán desde la fecha de entrada en vigencia del último instrumento de planificación que definió los terrenos destinados a vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio, y parques intercomunales y comunales, incluido sus ensanches. Vencidos estos plazos, se podrá hacer una prórroga por una sola vez y por 5 años en los terrenos

localizados en áreas urbanas, y por 10 años para terrenos localizados en áreas de extensión urbana.

Es importante recordar que en razón a que Chile no cuenta con leyes que permitan expresamente la recuperación de plusvalías, es necesario utilizar mecanismos alternativos, los cuales están relacionados con variaciones en las tasas sobre el impuesto a la tierra (impuesto territorial). Este impuesto se determina sobre el avalúo de los bienes raíces y su recaudación se destina en su totalidad a las municipalidades del país, constituyendo para éstas una de las principales fuentes de ingreso y financiamiento⁴.

En el caso específico de la comuna de Santiago, también rige la Ley de Pavimentación (No. 11.150 de 1953), que autoriza la participación en mejoras. Solamente es aplicable para mejoras en la vialidad comunal, en cuyo caso el propietario aledaño a las obras debe asumir el prorratio del costo de las mismas, por el equivalente a un monto que no supere el 20 por mil del avalúo de su inmueble.

Entre las primeras experiencias de aplicación de instrumentos alternativos de captura de valor, están las leyes Nos. 4.828 (1930), 8.412 (1946) y 9.895 (1951), promulgadas para la conformación del Barrio Cívico de Santiago.

En cuanto a la Ley No. 4.828 (1930), por medio de la cual se autoriza la construcción del Barrio Cívico, se plantea inicialmente hacer efectivas las expropiaciones en el plazo de un año y se autoriza a la municipalidad de Santiago para emitir bonos internos o externos, por el monto necesario destinado al pago de las expropiaciones. Se nombra una comisión de tres “hombres buenos”, encargada de la valoración de los paños de tierra y de la fijación de los avalúos de las construcciones.

La Ley No. 8.412 (1946) se promulgó para conceder franquicias tributarias o rebajas porcentuales y temporales del impuesto territorial a los propietarios de los inmuebles situados en el área de influencia directa y el entorno inmediato del Barrio Cívico, que hicieran cesión gratuita de fondos de sitios y que contribuyeran con franjas de tierra localizadas en la proximidad de la obra.

La Ley No. 9.895 (1951) autoriza al Presidente de la República para adquirir préstamos dirigidos a finalizar el pago de las expropiaciones, así como otros gastos pendientes, incluidos los de las franquicias tributarias de la Ley 8.412. También lo autoriza para modificar el Plano Regulador de la ciudad y el Plano de Tributación.

Otro mecanismo importante, utilizado frecuentemente, es el de la generación de incrementos a los avalúos fiscales de las propiedades, a través de procesos de reavalúo, los cuales inciden en un ajuste en las tasas de los impuestos territoriales. El reavalúo de los inmuebles es promulgado por

⁴ SH. *Manual de capacitación en reavalúos*. Santiago de Chile, 1995.

ley emanada de la Presidencia de la República y ratificada por el Congreso Nacional. Este mecanismo corrige en promedio cada 10 años las distorsiones de la valorización fiscal del mercado del suelo.

En 1995, el Parlamento aprobó la Ley 19.380, que suspende la entrada en vigencia del reavalúo de los bienes raíces no agrícolas, que debía regir desde el 1° de enero de 1995 hasta el 1° de enero de 2000. No obstante, dicha Ley facultó a las municipalidades para anticipar la entrada en vigencia del reavalúo en la respectiva comuna, con base en valores nuevos fijados por el Servicio de Impuestos Internos. En tal escenario, más de 200 comunas, incluido el municipio de Santiago, anunciaron la decisión de anticipar el proceso, con el fin de aumentar los recursos propios por concepto de contribución al avalúo del suelo y equilibrar los valores fiscales de inmuebles que estaban congelados desde 1977.

La aplicación del reavalúo en 1995 autorizó los siguientes cambios:

- i) Reducción de la tasa anual del impuesto, que estaba en 2% global, a un arancel diferenciado de 1,425% para las propiedades con un monto superior o igual a US\$ 63.130 y 1,2% para los avalúos inferiores a ese monto.
- ii) Incremento en el avalúo de los inmuebles exentos del pago del impuesto, que pasó de US\$ 11.660 a US\$ 17.676.
- iii) Fijación de una sobretasa del 100% a sitios eriazos, para los cuales se asignó una tasa del impuesto equivalente al 2,85% del valor total del terreno, en lugar del 1,425%. A partir del año 2006, con la entrada en vigencia de la nueva Ley de Rentas Municipales II, se aplicará a estos predios un nuevo reavalúo fiscal, en el que dicha tasa aumentará gradualmente en cinco años hasta en un 200%.

El recaudo proveniente del impuesto territorial se distribuye de la siguiente manera: i) el 40%, sin recargo adicional, se destina directamente a las municipalidades y ii) el 60% restante se aporta al Fondo Común Municipal (FCM)⁵. En el caso de la comuna de Santiago, en 2004, le correspondieron US\$ 25.000.000 (18%), de un ingreso total anual en el nivel nacional de US\$ 135.000.000.

⁵ La reforma a la Constitución, contenida en la Ley 19.097 del 12 de noviembre de 1991, dispone que una ley orgánica constitucional contemple un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de Fondo Común Municipal (FCM). Las normas de distribución de dicho Fondo serán materia de ley simple. De este modo quedó ratificado en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, mediante la reforma contenida en la Ley 19.130 del 19 de marzo de 1992, la existencia de dicho mecanismo, creado originalmente por el Decreto-Ley 3.063 de 1979, de Rentas Municipales. El DL No. 3.063, Ley de Rentas Municipales (art. 38) establece que los recursos señalados serán distribuidos de acuerdo con la fórmula: 10% en proporción directa al número de comunas; 20% en proporción directa a la población de cada comuna; 30% en proporción directa al número de predios exentos del impuesto territorial de cada comuna; 40% en proporción directa al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante (En: <http://www.subdere.cl/paginas/cedoc/publicaciones/desarrollo%20local/publi5.html>).

El impuesto territorial es el único que en Chile tiene características progresivas, reajustables y de cobro retroactivo hasta tres años. De un total de 4.428.770 roles (unidades vendibles) en el nivel nacional, sólo el 28,7% se encuentra afecto al pago de contribuciones, lo que representa un potencial de recaudo anual de US\$ 570.000 millones, monto que equivale al 37%⁶ del ingreso promedio total municipal.

Otro instrumento legal utilizado en el desarrollo de la Avenida Santa Isabel fue el de establecer zonificaciones exclusivas. Se intentó asegurar el desarrollo urbano del sector, mediante el establecimiento de un Plan Seccional, que constituía una modificación del Plan Regulador.

Este Plan Seccional incorporaba por primera vez en Chile disposiciones relacionadas con el tema de la renovación urbana que estaban vigentes en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Entre estas disposiciones se incluyeron las *zonas de remodelación*, arts. 72 a 75 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y las *zonas de construcción obligatoria*, arts. 76 a 79 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Estas disposiciones, en conjunto son: i) la Ley 18.595 sobre Zonas de Renovación Urbana, ii) el Subsidio Habitacional para viviendas emplazadas en zonas de renovación urbana y iii) la Ordenanza 56 de Rentas y Finanzas de la Municipalidad de Santiago, en particular el impuesto progresivo en sitios eriazos, emanado de Ley de Revalúo Fiscal (No. 19.380), constituyeron el sustento instrumental y legal de la iniciativa para el desarrollo del área de la Avenida Santa Isabel.

Estas normativas son aplicables para las municipalidades en cuyas comunas exista Plan Regulador. En las zonas de construcción obligatoria, los propietarios de sitios eriazos o de inmuebles declarados como ruinosos o insalubres por la autoridad competente, deberán edificarlos dentro del plazo que se señale en el decreto aprobatorio correspondiente. Si transcurrido dicho plazo no se iniciaren las construcciones, o una vez iniciadas éstas se suspendieran por más de seis meses, podrá aplicarse al propietario un impuesto adicional progresivo, según determine el mismo decreto supremo que apruebe la declaración de zona de construcción obligatoria. Este impuesto adicional progresivo se cobrará conjuntamente con la contribución de bienes raíces; sin embargo, el monto del impuesto no podrá exceder el máximo que señala el artículo 74⁷.

La explicación que se puede dar a las características de este marco normativo, que evidencia la ausencia de leyes que asignen al Estado poder y decisión sobre la regulación del suelo urbano, se

⁶ Dirección de Presupuestos. Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda, 2001.

⁷ Art. 74°: Los impuestos adicionales progresivos a las contribuciones de bienes raíces, en las zonas de remodelación, que no podrán exceder del 200% de la tasa vigente de dichas contribuciones, en total y que se cobrarán como recargo a dichas contribuciones, a beneficio municipal, una vez vencido el plazo a que se refiere el artículo anterior, sin que se hayan iniciado las construcciones respectivas o, iniciadas, se hubieren paralizado por más de 6 meses. Asimismo, podrá consultarse en el decreto la fijación de áreas adyacentes beneficiadas cuyas propiedades queden sujetas a reavalúo, sea durante o una vez terminado el proceso de remodelación.

basa en la aceptación del supuesto de que el sector público debe constituir un supraagente que gestiona el bien común en la sociedad, regulando la acción del sector privado que persigue principalmente el lucro y la rentabilización de la inversión. Por otra parte, como el margen de actuación del sector privado depende del Estado, que incentiva o desalienta las condiciones para el negocio (pero que está influido, en última instancia, por los sectores socioeconómicos predominantes), es la comunidad de base quien finalmente, dadas unas adecuadas condiciones de participación, controla y equilibra las condiciones de poder en la deliberación entre las distintas comunidades de intereses⁸.

Descripción del tipo de instrumentos empleados

Para concretar la puesta en marcha de la operación, se establecieron responsabilidades y etapas de trabajo consecutivas.

- a) Una primera etapa le correspondió al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y a su organismo ejecutor, Serviu. En esta instancia se ejecutaron las expropiaciones, las que en Chile son definidas como la extinción definitiva del derecho de dominio, a través de un procedimiento administrativo por el cual el Estado, en atención al interés público, dispone para sí la transferencia del bien de un particular, entregando a éste, a cambio, la respectiva indemnización.

Como se mencionó, debido a la inexistencia en Chile de mecanismos legales que permitan la recuperación de plusvalías, fue realizada, por parte de un equipo multidisciplinario de profesionales del Municipio y del Minvu, una evaluación económica del impacto de la obra en situaciones ex post, con resultados probables de desarrollo inmobiliario para la franja que sería objeto de intervención. A partir de la obtención de los resultados de este análisis, se propuso al Ministerio de Hacienda la compra de terrenos en ocho manzanas del área. El traslado de la iniciativa al Ministerio de Hacienda obedeció a que ni el Municipio ni el Minvu contaban con los recursos directos en sus respectivos presupuestos. Los presupuestos del Serviu y del municipio deben ser aprobados con un año de anticipación, y el proyecto de la Avenida Santa Isabel estaba siendo considerado como de suma urgencia por parte de los niveles central y comunal.

- b) La Asesoría Urbana de la Dirección de Obras Municipales trabajó en una segunda etapa, en conjunto con el Minvu, para la promulgación del Plan Seccional. En este Plan se revisaron todas las normas que se encontraban vigentes, así como algunas que habían sido derogadas, pero que fueron consideradas de interés. Entre las normas adoptadas en el Plan Seccional vale la pena destacar las siguientes:

- ❖ **Ley 18.595 de 1987 sobre Zonas de Renovación Urbana:** Establece un beneficio tributario, que para las nuevas inversiones mantiene congelada la tasación de los inmuebles que sean objeto de una obra de remodelación, reconstrucción o rehabilitación (estuvo vigente hasta 1995).

⁸ Gaete, Héctor. "Propiedad y rol de los sectores público y privado en el desarrollo de la ciudad". *Revista Urbanismo en Línea*. Universidad del Bío Bío.

- ❖ **Subsidio Habitacional para Viviendas emplazadas en Zonas de Renovación Urbana:** Establece un aporte estatal de hasta US\$ 5.556 por vivienda, para aquellas cuyo precio no supere un máximo de US\$ 41.667. Esta medida hace parte del Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional a la demanda, para la adquisición de viviendas nuevas emplazadas en zonas de renovación urbana.
 - ❖ **Zonas de Remodelación (Ley General de Urbanismo y Construcciones, arts. 72 a 75):** Fijadas por Decreto Supremo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu). En ellas se pueden establecer impuestos adicionales y progresivos a la contribución de bienes raíces, hasta el equivalente a un 200% de la tasa vigente, si una vez vencido el plazo de construcción establecido para la zona, no se han iniciado las obras. Dicha tasa nunca se aplicó en el área de la Avenida Santa Isabel, debido a la gran dinámica de construcción del área del proyecto.
 - ❖ **Zonas de Construcción Obligatoria (Ley General de Urbanismo y Construcciones, arts. 76 a 79):** Los propietarios de sitios eriazos o de inmuebles declarados ruinosos o insalubres localizados en esas zonas deben edificarlos dentro del plazo que se establezca. Estas zonas son aprobadas por Decreto Supremo Minvu, “por orden del Presidente”, a partir de propuesta elaborada por la municipalidad. Esta norma, si bien existe, nunca fue aplicada por inexistencia de la ordenanza legal que posibilitara su aplicación, a través del Servicio de Impuestos Internos.
 - ❖ **Expropiación (Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones DL No. 2186 de 1978):** Las Municipalidades tienen atribuciones para expropiar inmuebles que sean necesarios para la conformación de áreas de uso público, áreas verdes y de equipamientos. Estas expropiaciones pueden ser: i) ordinarias, de iniciativa particular cuando una edificación debe modificar su paramento o tomar nueva línea, y ii) extraordinarias, de iniciativa municipal para dar cumplimiento al Plan Regulador.
 - ❖ **Cesiones Gratuitas (Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, art. 2.2.3, actualmente derogado):** Mediante declaración del Director de Obras Públicas se establecía la posibilidad de exigencia de cesiones de terreno para áreas verdes, equipamiento y circulación, a proyectos que incluyeran un aumento de densidad, resultando por lo tanto insuficiente la urbanización existente. Este artículo fue sustituido por el de cesiones a las afectaciones de uso público, que permite al municipio obligar a urbanizar dichas áreas, cuando los edificios se acogen a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria (Ley No. 19.537 de 1997).
- c) Finalmente, la etapa definitiva fue elaborada por la Corporación de Desarrollo para Santiago, que modificó la forma de promover la demanda por inmuebles nuevos, por tramos o rangos de precios y mercados objetivos, redefiniendo la bolsa de demanda por terrenos y los posibles clientes interesados en la compra de los lotes a negociar.

Cordesán tiene en sus Estatutos: i) la facultad legal para recibir contribuciones y aportes en general, de personas naturales o jurídicas; ii) administrar su patrimonio estableciendo prioridades en la asignación de recursos; iii) celebrar actos y contratos con instituciones, organismos, empresas y trabajadores; iv) contratar empréstitos mediante la emisión de valores de oferta pública y privada, y v) adquirir, vender y arrendar bienes muebles e inmuebles y celebrar todos aquellos contratos necesarios para cumplir con los objetivos de la Corporación. La Corporación no tiene fines de lucro ni puede obtener beneficios.

Tipo de intervención

La última etapa corresponde con la ejecución de la primera calzada de la Avenida Santa Isabel, que con 2.700 metros de longitud tuvo un costo total aproximado de US\$ 3.000.000 y en la que se logró la expropiación parcial de la Etapa 1 (ver *figura 1*), que correspondió a un 41,01% (5.567 m²) del total de la superficie expropiable (13.576 m²).

El resto de la intervención aún está pendiente. En un 10% de los predios, por tratarse de obras nuevas en las que se aplica la Ley 19.537 de Copropiedad Inmobiliaria, no será necesaria la expropiación, pues los propietarios deberán entregar el área de terreno al dominio nacional de uso público.

De la intervención inicial planteada, sólo fue posible ejecutar tres intervenciones públicas parciales: i) expropiación parcial Etapa 1, ii) ejecución de la primera calzada de la Avenida Santa Isabel y iii) Plan Seccional Santa Isabel, en el que se aplicaron disposiciones vigentes de la Ley de Urbanismo y Construcciones, aún no empleadas en Chile.

El Plan Seccional introdujo las siguientes modificaciones:

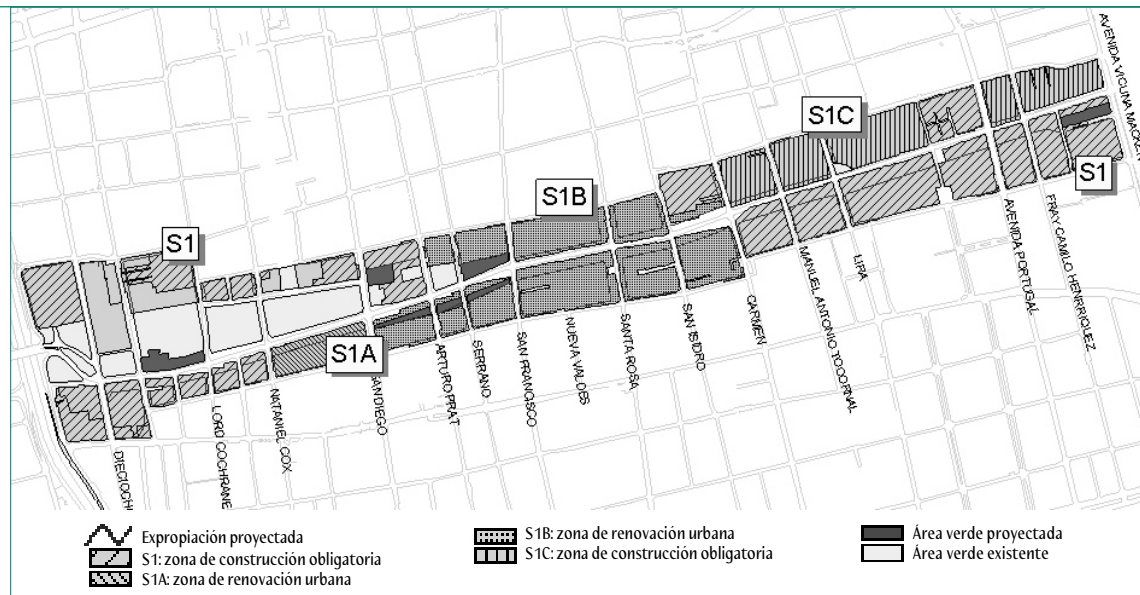
- ❖ Dio prioridad al uso residencial, con sus respectivos equipamientos, en los cuatro sectores en los que zonificó el área; como actividades productivas sólo se permitió la presencia de servicios artesanales y actividades de bajo impacto urbanístico; la norma anterior promovía el desarrollo de usos mixtos.

FIGURA

Plan seccional Santa Isabel

3

Fuente: Elaboración propia



- ❖ Hizo la declaratoria de *zonas de renovación urbana* y la *zona de construcción obligatoria*.
- ❖ Estableció superficies prediales mínimas de entre 1.000-5.000 m², con frentes de predio mínimos de 25 m; los porcentajes máximos de ocupación del suelo se elevaron al 60% y se establecieron coeficientes mínimos de edificabilidad, aumentándolos para las viviendas y disminuyéndolos para los otros usos.

Monto de recursos que representa la plusvalía generada

Independientemente de los beneficios indirectos que se esperaban del proyecto al remodelar un área importante del sector centro-sur de la comuna central de la ciudad de Santiago, generando además inversiones inmobiliarias privadas en los terrenos adyacentes a lo largo de la Avenida Santa Isabel, el proyecto con su doble calzada también constituía una alternativa de descongestión de tráfico muy necesaria en la ciudad. Quienes concibieron el proyecto asumían que solamente con la ejecución de la segunda pista o calzada habría una importante generación de plusvalía, al menos en las ocho manzanas en las que se propuso la intervención de compra.

Para respaldar la decisión de compra de suelo urbano, en la evaluación enviada al Ministerio de Hacienda se simularon dos escenarios con distintos perfiles viales que significaban la expropiación de un número diferente de predios y por lo tanto también una inversión variable de acuerdo con la superficie de los terrenos comprometidos.

En la Alternativa A se consideraba una faja o sección de la vía, de 50 metros en toda la extensión de su trazado, involucrando 161 predios con una superficie total que requeriría expropiación de 49.498 m².

En la Alternativa B se proponía reducir a 34 metros la sección de la vía en una parte de su trazado, involucrando en la expropiación solamente 138 predios y una superficie de 33.780 m².

En ambos casos, a la inversión deberían agregarse las sumas necesarias para la construcción de las obras viales y sus anexos y la adquisición de los terrenos de las ocho manzanas aledañas. Suponiendo un incremento estimado en el valor de los terrenos como fruto de la plusvalía, el resultado de la Alternativa A arrojó un saldo desfavorable de US\$ 1.488.564. La Alternativa B, en cambio, con una superficie menor que requeriría ser expropiada, arrojó un beneficio de US\$ 284.591⁹.

El análisis de costos se hizo con el objetivo de mitigar o reducir el financiamiento de las obras de pavimentación, no con afanes especulativos. Los valores utilizados en el análisis correspondían con los precios reales de mercado, basados en el cálculo de expropiación por la cual se compraron los terrenos de la Fase 1.

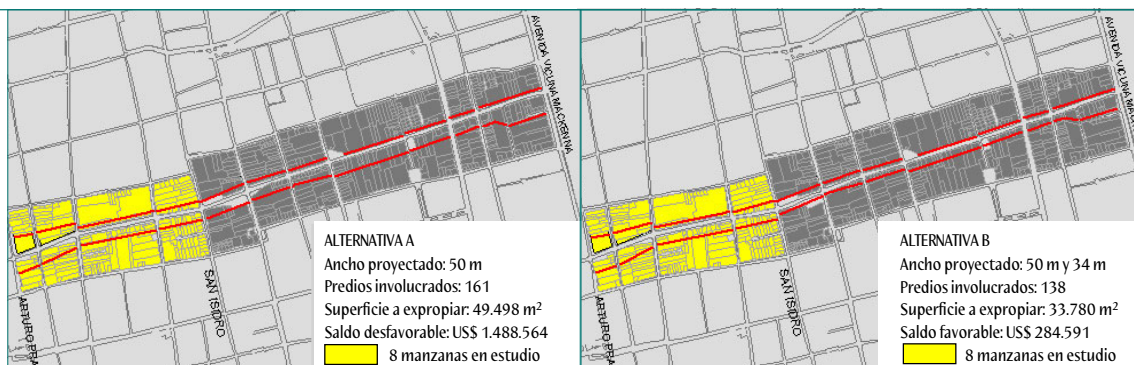
⁹ Valores calculados a precios de enero de 1993, 1 US\$ = \$ 386 pesos chilenos. La conversión en abril de 2005 es de 1 US\$ = \$ 590 pesos chilenos.

FIGURA

Alternativas propuestas para expropiar y comprar ocho manzanas

4

Fuente: Elaboración propia.



Factores que contribuyeron al éxito o fracaso de la experiencia

La operación urbanística final dio los siguientes resultados:

- ❖ Sólo se construyó una calzada de 2,7 km de la Avenida Santa Isabel, quedando pendiente el otro 50% correspondiente a la segunda calzada.
- ❖ No se logró uno de los objetivos principales de la propuesta, cual era que a partir de una compra de suelos por parte del Estado, éste se beneficiara de la plusvalía derivada de la ejecución de la obra.
- ❖ Se gestionó de manera rápida y eficaz una modificación normativa, que integró mecanismos alternativos de captura de plusvalías, como la variación en las tasas de impuestos territoriales. Sin embargo, la municipalidad no se pudo beneficiar de ellas, debido al rápido desarrollo inmobiliario.

Los resultados anteriores permiten afirmar que, en su contexto global, la experiencia se califica como un fracaso, desde el punto de vista de la recuperación de plusvalías. En Chile, la recuperación de plusvalías no es contemplada con interés explícito y por lo tanto no existen los instrumentos legales para hacerlo. Estos instrumentos contradicen el paradigma neoliberal predominante, en el que no se justifica la participación del Estado en un mercado donde hay suficiente competencia y “funciona bien”.

En Chile, el Municipio no cuenta con la facultad legal de endeudamiento para proyectos de tipo inmobiliario y, por lo tanto, especulativos. De allí que la concurrencia del Gobierno Central era indispensable para el buen éxito de la iniciativa.

Si bien se hubiera podido actuar por intermedio de la Corporación de Desarrollo de Santiago (Cordesan), entidad de derecho privado dependiente del alcalde, que tiene la capacidad de operar con mecanismos de mercado y de endeudarse en el sistema financiero, lo significativo de los

montos y las garantías que el municipio debería haber involucrado en la operación, la hacían políticamente riesgosa, si se tiene en cuenta el escenario de prescindencia pública en el desarrollo de la ciudad.

Por otra parte, la construcción de la segunda calzada vial y su perfil eran proyectos reservados a la autoridad central, ya que se trataba de vialidad establecida en el Plan Intercomunal de Santiago, situación que dificultó aún más la intervención municipal.

Sin embargo, hay un elemento central rescatable de esta experiencia: se trata de la normativa considerada en la modificación del Plan Regulador vigente para impulsar, a través de leyes existentes, los mecanismos de incentivo necesarios para incorporar el concepto de bien común en el negocio inmobiliario privado, rescatando de paso áreas altamente deterioradas y fomentando el repoblamiento en el territorio comunal.

La propuesta de un Plan Seccional que sirviera de incentivo a la construcción de viviendas en el área se soportó en la aplicación del mecanismo de zonas de construcción obligatoria y de renovación urbana. La vinculación estratégica al Mínavu de la Cordesan posibilitó la agilización de la gestión de los subsidios, para promover la demanda de las viviendas. Estos subsidios estaban establecidos desde 1992 en una Bolsa de Demanda gestionada por la Cordesan. Fue necesario ampliar a US\$ 42.000 el tope máximo de precio de las viviendas que calificaban para el subsidio. Para consolidar el interés empresarial, el operador inmobiliario debía cancelar a la Corporación un derecho de acceso por los postulantes que se encontraban registrados en la Bolsa de Demanda, ingresos que se destinarían al financiamiento de una adecuada campaña de imagen local para asegurar el éxito de la operación.

La Cordesan comenzó a operar como un auténtico agente promotor inmobiliario. Las empresas le debían cancelar un porcentaje del valor de las viviendas que vendiera directamente, en función de un número de unidades sobre el total acordado en forma previa entre las partes. Esta forma de operar imprimió un componente de calificación a la demanda, que derivó en velocidades de venta superiores a las de construcción. Ambas acciones fueron relevantes, como pivote del desarrollo inmobiliario, y explican el alza considerable en el valor del suelo en estos 10 años transcurridos desde entonces.

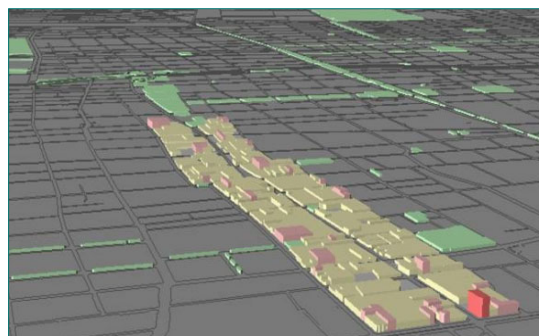
Un análisis de avalúos fiscales en el sector, hecho en este lapso de tiempo, muestra que los valores de tasación fiscal del suelo han aumentado significativamente como producto de la aplicación de la normativa y del desarrollo inmobiliario subsidiado por los aportes estatales. A modo de ejemplo, y considerando cifras que se calcularon en su momento, si la adquisición de la totalidad de los paños de suelo considerados en el área de intervención se hubiera hecho en 1996 a un valor fiscal de US\$ 10.446.675, éstos hubieran podido ser vendidos en US\$ 17.248.252, y el precio de hoy sería de US\$ 25.872.378, es decir, *la plusvalía real fue superior en un 100% al valor del estudio, y no fue recuperada por el Estado.*

TABLA

Evolución inmobiliaria 1993-2004

1

Comparación de unidades vendibles 1993-2004		
	1993	2004
Manzanas	22	22
Predios	890	727
Unidades vendibles (roles)	995	5160
Propiedades promedio por Mz.	72	235
Superf. construida promedio predio	207	1434
Avalúo fiscal m ² promedio	US\$ 72	US\$ 170
USOS DE SUELO		
Comercio	216	371
Deporte	2	1
Educación	6	15
Hotel	3	3
Habitacional	497	2643
Industria	79	70
Oficina	26	80
Público-Defensa	1	1
Culto	4	7
Salud		1
Transporte	1	1
Varios	2	2
Eriazos	56	28



Fuentes: Tabla: Elaboración propia con base en registros SII - 3D. Elaboración propia con base en registros Depto. Edificación DCOM - I. Municipalidad de Santiago.

En términos de la dinámica urbana expresada en el área y de la densificación generada a través de los mecanismos de renovación y construcción obligatoria, es posible afirmar que éstos han sido considerablemente efectivos. Así, en 10 años, las unidades construidas han aumentado en un 100%, siendo el uso habitacional el que ha marcado la diferencia, con un crecimiento del 220%. Lo anterior ha llevado a un progresivo aumento del avalúo fiscal por metro cuadrado (300%), lo que indirectamente ha generado en la franja un mayor aporte por recaudación de impuesto territorial al municipio; de un aporte anual de US\$ 85.000 antes de la obra, pasa al día de hoy a US\$ 230.000 anuales.

Así, entre 1993 y el 2004, las unidades vendibles aumentaron de 995 a 1.970, con un avalúo fiscal promedio por m² que varió de US\$ 72 a US\$ 169. En términos de usos del suelo, el residencial aumentó en unidades de 497 a 1.090 y los sitios eriazos disminuyen de 56 a 28. Finalmente, la superficie construida promedio por predio tuvo un aumento del 700%, lo que implica un importante proceso de densificación habitacional.

Otro aspecto interesante es el relacionado con la inversión privada y la capacidad de un gobierno local para gestionar procesos inmobiliarios a través del planteamiento de mecanismos eficientes, en los que es posible deducir las plusvalías no recuperadas por el Estado chileno.

En este sentido, es posible decir que en 10 años y como producto de la normativa impuesta se han solicitado 84 permisos de obra, incluidas obras nuevas, ampliaciones, obras menores y regularizaciones. De éstas, el total construido asciende a 501.915 m² que involucran en total 63,5 hectáreas. Más de la mitad de esta superficie (261.045 m²) se concentra en 19 grandes proyectos habitacionales asociados al Plan de Renovación Urbana y se inserta en sólo 2,9 hectáreas, consolidando el lineamiento de densificación de dicho plan. En estas grandes obras, el sector privado ha invertido más de 60 millones de dólares y se ha generado para las arcas municipales una cifra aproximada de US\$ 1.000.000¹⁰.

Esta cifra indica que es altamente necesario discutir mecanismos directos de recuperación de plusvalías, sobre todo en áreas donde la infraestructura pública está en mejoramiento y la dinámica de la ciudad conlleva a predecir un alto potencial de negocio. La idea no es congelar la inversión, muy por el contrario, es hacer prevalecer el sentido básico del “bien común” a través de un equilibrio en los gananciales.

Evaluación y perspectivas

Paradójicamente, este caso demuestra que tanto por razones político-económicas como por ausencia de normativas, el Estado en Chile no está interesado en recuperar plusvalías o, por lo menos, no tiene la intención de hacerlo a corto plazo, aunque directa o indirectamente tenga la capacidad de definir dónde, cuándo y cómo generarlas.

En este sentido, dada la naturaleza jurídica de la propiedad de la tierra en Chile (“...derecho real sobre una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente...”), es que se produce un conjunto de tres actores en la toma de decisión sobre la valoración del suelo: el sector público, el sector privado y la comunidad, que aunque no estén siempre en un equilibrio perfecto, son los encargados de generar el desarrollo urbano a través de diálogos abiertos. Estos permiten al Estado, como actor del sector público, configurar el contexto en el que deben prevalecer inversiones privadas asumiendo los roles subsidiario, orientador, regulador y contralor. Por su parte, el sector privado es el encargado de materializar las obras de construcción de acuerdo con las señales del mercado, por lo que el rol normativo correspondiente al municipio es el de incorporar elementos de planificación que alienten o desalienten la inversión privada y provoquen un impacto en el mercado. Por último, como tercer actor, la comunidad, que a través de su

¹⁰ Cifras calculadas con base en el impuesto del 1,5% cancelado por m² construido de obra nueva, según registros del Departamento de Edificación (DOM), municipalidad de Santiago.

organización establece las comunicaciones y la puesta en marcha de los procesos que permiten el equilibrio entre los mencionados actores.

Así, las inversiones en obras públicas, acompañadas de cambios normativos apoyados en planes de gestión, pueden influir en el despliegue espacial de la demanda por suelo y, a raíz de estos procesos y del manejo institucional que vaya aparejado, en la obtención de mejores ingresos para el gobierno local.

En la historia comunal de Santiago está claro el impacto económico que generan las inversiones públicas en infraestructura y al respecto se tienen algunas iniciativas proyectadas y materializadas legalmente con el propósito de recuperar plusvalías a través de normativas del Plan Regulador. No obstante, en la práctica, éstas solo se asocian a acciones que mitigan los impactos generados por el crecimiento urbano y no apuntan al objetivo final de repartición equitativa de ganancias en el proceso de construcción de la ciudad.

Uno de los ejemplos es el proyecto de ley que este año ingresa al Congreso Nacional para modificar la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el que se plantea la necesidad de que los propietarios de cualquier obra nueva de edificación o ampliación paguen al municipio un aporte, destinado a la ejecución de obras viales que mitiguen el impacto generado por el incremento del flujo vehicular. Este aporte, en dinero o en obras, no podrá ser superior al porcentaje del presupuesto oficial de la obra que se construya, considerando los siguientes indicadores: vivienda, 3%; actividad productiva o industrial, 1,5%; equipamiento, 6%, y otros destinos, 5%. Este proyecto está a la espera de la discusión correspondiente en las cámaras legislativas; debido a las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias que se realizarán a fin de año, es difícil saber cuándo y cómo será aprobado.

Por otro lado, para el caso de la Avenida Santa Isabel en la Comuna de Santiago, de los tres mecanismos utilizados para dinamizar el desarrollo local del tramo aledaño a la vía (leyes que establecen variaciones en las contribuciones, asociación público-privada y cambios normativos), la asociación público-privada es la que mejor resultados generó. Primero, por la velocidad para revertir el deterioro; segundo, por el impacto en las arcas municipales (aumento de recursos propios), producto del aumento progresivo de impuestos y, tercero, porque la inversión pública responde a un proceso abierto que orienta la toma de decisiones y genera un modelo asociativo complementario posible de replicar en otros lugares de la comuna.

Por estas razones, desde la perspectiva que otorga el tiempo transcurrido para evaluar esta intervención, es importante mencionar que es posible adelantarse a los procesos de aumento de plusvalías en sectores donde se planea ejecutar obras de infraestructura y que estas intervenciones asociadas a planes de gestión pueden perfectamente –de existir leyes que lo permitan– provocar resultados que repartan los gananciales de la operación entre organismos privados y públicos.

Otro tema que vale la pena mencionar y que explica el éxito de la asociación público-privada en nuestro país, es el de las ventajas normativas producto de zonificaciones especiales en planes seccionales. Estas normas, diseñadas para revertir las externalidades negativas que generan los sectores deteriorados, se entregan al sector privado con la garantía de máxima rentabilidad, en áreas que terminan conformándose de manera distinta a las del resto del territorio y en las que, como resultado de esta modificación, el privado captura unilateralmente plusvalías importantes. Este procedimiento, junto con la inversión directa en dinero por subsidios de renovación urbana, e indirecta, vía rebaja de impuestos producto del DFL-2¹¹, suman importantes recursos aportados por el Estado, que hacen que el negocio inmobiliario tenga costos ocultos no asumidos por el sector privado.

Este rol subsidiario del Estado ha entregado en la Región Metropolitana de Santiago un total de 18.066 subsidios en 12 años, por un monto equivalente al día de hoy de US\$ 113.299.628, recursos que han transformado la manera de hacer ciudad y han dado al sector inmobiliario privado garantías especiales no establecidas para otros rubros.

Finalmente, otra garantía existente es la promulgación del artículo 21 del DL No. 910 de 1975, modificado por la Ley No. 18.630, de 1987, que establece que las empresas constructoras tendrán derecho a un crédito fiscal del 65% del débito del impuesto al valor agregado. Es decir, deducir del monto de sus pagos provisionales mensuales obligatorios de la Ley sobre Impuesto a la Renta, el 0,65 del débito del impuesto al valor agregado, que deben determinar con base en las

¹¹ Decreto Fuerza de Ley No. 2: Esta norma data de 1959 y hasta la fecha permite acceder a sus beneficios a propiedades que se construyen y se venden sujetas a dicha ley. Las franquicias que establece el DFL-2 dicen relación principalmente con los impuestos a la renta, territorial (contribuciones de bienes raíces), herencias y donaciones. Respecto al impuesto territorial, las propiedades sólo están afectas al 50% de dicho tributo, variando los plazos de exención parcial entre los 10, 15 y 20 años según si la superficie edificada es no superior a 140, 100 y 70 metros cuadrados, respectivamente. En cuanto a las herencias y donaciones, las viviendas DFL-2 que se transfieran por causa de muerte o sean objeto de donación están excluidas de la aplicación de dichos impuestos con la condición de que los causantes o donantes hayan construido las viviendas o las hayan adquirido en primera transferencia en el primero de los casos siempre que el causante las haya construido con anterioridad a lo menos de 6 meses a la fecha del fallecimiento. Las franquicias mencionadas quedan garantizadas a través de un permiso de edificación por escritura pública que tiene por naturaleza jurídica de un contrato ley que no puede ser modificado unilateralmente por el legislador. También cuando se adquiere una propiedad DFL-2 a través de un crédito hipotecario, está exenta de un 50% del impuesto de timbres, por lo cual la tasa se rebaja del 1,2% al 0,6% hasta el plazo de dos años siguientes a la recepción municipal de la vivienda. En caso de que haya un cambio de destino de la propiedad para transformarla en fines comerciales, ello es posible pero sólo transcurridos 5 años después de la recepción municipal, perdiéndose en tal caso, las correspondientes franquicias. Una ampliación en la aplicación del DFL-2 está contenida en la Ley 19.021 de 1991 que permite acoger a sus beneficios, franquicias y exenciones a todos aquellos inmuebles ya construidos que al ser alterados o reparados se transformen en vivienda de una superficie edificada no superior a 140 metros cuadrados por unidad. El objeto de esta norma es avanzar en el proceso de renovación urbana, incentivando la reactivación habitacional de una importante cantidad de inmuebles antiguos. La vigencia del DFL-2 lo ha hecho permanecer por más de 35 años, habiéndose asimilado su nombre a un tipo de viviendas de enorme aceptación y confianza dentro del mercado inmobiliario (En: <http://www.multipropiedades.cl/leyDFL2.htm>).

TABLA

Región Metropolitana de Santiago
Subsidios renovación urbana por tipo de postulación 1992-2004

2

Fuente: Mímic, 2004.

Año	Post. Individual	Post. Colectiva	Totaln
1992	158		158
1993	445	281	726
1994	634	454	1.088
1995	509	682	1.191
1996	541	868	1.409
1997	1.319	418	1.737
1998	1.738	255	1.993
1999	1.448	81	1.529
2000	1.458	38	1.496
2001	1.448	57	1.505
2002	1.809	454	2.263
2003	1.657		1.657
2004	1.314		1.314
TOTAL	14.478	3.588	18.066

De esta manera, aunque los mecanismos legales siguen proponiendo fórmulas tibias y alternativas para recuperar plusvalías, ya sea a través de aportes por mitigación o leyes que modifiquen la entrada en vigencia de los reavalúos, las ciudades chilenas siguen autorregulándose principalmente en función del mercado y son altamente dependientes de la capacidad asociativa de los actores locales involucrados, sin que exista legalmente la posibilidad de inducir estas asociaciones. La Cordesan existe sólo para la comuna de Santiago y de querer implementarse en otras comunas, se requieren leyes de quórum calificado que son políticamente muy complejas.

Hay comunas que han implementado corporaciones viales para la captación de recursos del sector privado, por la vía de imponer exigencias en proyectos de densificación que ayuden a financiar los déficits viales que se presentan, llegando así a la materialización de obras de desarrollo. Estos procedimientos desarrollados en ausencia de políticas y lineamientos emanados del nivel central son fuertemente resistidos por los organismos de representación gremial (Cámara Chilena de la Construcción, p. e.), no cuentan con suficientes respaldos legales, con lo que se da pie a negociaciones caso a caso y con un alto nivel de discrecionalidad, lo que no resulta sostenible en el tiempo.

ventas de bienes corporales inmuebles para habitación. La misma disposición establece que para los efectos del citado artículo, en el concepto “habitación” deben entenderse incluidas las dependencias directas, tales como estacionamientos y bodegas amparadas por un mismo permiso de edificación o un mismo proyecto de construcción, siempre que el inmueble destinado a la habitación propiamente tal constituya la obra principal del contrato o del total del contrato.

Ante tal escenario, ya no es solo predecible anticipar el impacto de una obra de infraestructura en el espacio, sino también las ganancias debidas a los mecanismos de incentivos existentes en la normativa nacional.

Bibliografía

- CÁCERES, Gonzalo, SABATINI, Francisco. “Recuperación de plusvalías. Reflexiones sobre su posible aplicación en las ciudades chilenas”. *Revista Urbano*, agosto de 2002. Universidad del Bio Bio (<http://zeus.dci.ubiobio.cl/~laboplan/revista/revista6/indice6.htm>).
- Código Civil de la República de Chile, 2001.
- Cordesan, Estatutos 24/11/1998.
- DL No. 910 de 1975.
- DFL-2 de 1959 y modificaciones sobre exención de impuestos.
- GAETE F., Héctor. “Propiedad y rol de los sectores público y privado en el desarrollo de la ciudad”. *Revista Electrónica de Urbanismo*, Universidad del Bio Bio.
- HOFFMANN, Jaime. *Gestión de suelos y plusvalía*. Asociación de Arquitectos y Tasadores de Chile A.G. 2003.
www.asatch.cl/JAIMEHGESTINDESUELOSPLUSVALA_200603.doc
- Ley No. 4.828, que autoriza la construcción del Barrio Cívico, 1930.
- Ley No. 8.410 sobre exención de impuestos a edificios del Barrio Cívico, 1946.
- Ley No. 9.895 sobre expropiaciones y franquicias tributarias de inmuebles en Barrio Cívico, 1951.
- Ley No. 11.150 sobre pavimentación de Santiago, 1953.
- Mensaje presidencial No. 000-350 sobre proyecto de modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones y otras normas, 23 de abril de 2004.
- Proyecto de ley que modifica el DFL No. 458 del Minvu sobre el impacto del Desarrollo Urbano sobre la Vialidad Comunal y sus Mitigaciones.
- SABATINI, Francisco y ARENAS, Federico. “Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile”. *EURE*, vol. 26, No. 79, 2000, pp. 95-113.
- Servicio de Impuestos Internos. *Manual de reavalúos*. Santiago Chile, 1995.
- VALENZUELA, Mauricio. Programa Repoblamiento de Santiago de Chile 1990-1998. Gestión Urbana Local: Nuevas formas de asociación Sector Público-Privado. En: <http://www.redel.cl/experiencias/casos/cas1.1.html>.

Régimen específico en El Plan de Ordenamiento Territorial Plan Montevideo

Información general

Montevideo es la capital de la República Oriental del Uruguay, un pequeño país entre gigantes, Argentina y Brasil. Tiene un territorio continental de 176.215 km², con una población de algo más de 3.152.000 habitantes. Su capital Montevideo alberga al 45% de la población total.

La organización política de este país se resume en un gobierno central, Poder Ejecutivo (régimen presidencial), Poder Legislativo y Poder Judicial.

El país se divide en 19 departamentos. Los departamentos están gobernados por la intendencia municipal –órgano administrativo y ejecutivo cuya máxima autoridad es el intendente municipal– y la Junta Departamental –órgano legislativo y de control–. En Uruguay se integra el concepto de ‘departamento’ francés con el de ‘municipio’ español, razón por la cual los términos departamental y municipal suelen confundirse en la medida en que hoy se refieren a un mismo territorio.

A su vez, existe un nivel local de administración dependiente del gobierno departamental, ejercido por las juntas locales. Estos órganos locales están integrados por cinco ediles con sus respectivos suplentes y un secretario de junta, todos designados por el intendente municipal, salvo en los contados casos en que, por ley nacional, estas juntas locales son electivas (cuatro en todo el país).

El texto constitucional reformado en 1996 establece disposiciones sobre descentralización entre el Estado y los departamentos, y dentro de los departamentos, con mención a la “materia departamental” y a “la materia municipal”. Estas disposiciones deberán ser conceptualizadas, desarrolladas por ley, seguramente mediante una nueva ley orgánica municipal, ya que la vigente data de 1935.

En 1990, el Dr. Tabaré Vázquez, perteneciente al Frente Amplio (fuerza política opositora a las que gobernaron tradicionalmente el país: Partido Colorado y Partido Blanco), asumió como intendente electo de Montevideo. Bajo este gobierno se produjo una descentralización administrativa y política en el departamento de Montevideo, mediante la creación de 18 gobiernos locales, juntas locales y un organismo asesor, el Consejo Vecinal, integrado por vecinos electos de la zona.

En las elecciones nacionales de octubre de 2004, el Frente Amplio ganó las elecciones nacionales por una mayoría histórica, con el Dr. Tabaré Vázquez a la cabeza, quien se posesionó como presidente de la República el 1° de marzo de 2005. En las elecciones departamentales del 8 de mayo de 2005, este partido también ganó el gobierno de los ocho departamentos más poblados del país y con mayor participación en el PIB.

Breve resumen del caso

En Montevideo, el Plan de Ordenamiento Territorial introdujo una nueva forma, no tradicional, de captación de plusvalías urbanas¹. Esta forma de captación de plusvalías se desencadenó con el comienzo de un cambio en las condiciones territoriales y/o urbanas y tiene por fundamento el mayor valor que se desprende del precio del suelo por alteración de las condiciones normativas que lo regulan. Se aplica como una modificación al Plan de Ordenamiento cuando, en cumplimiento de sus determinaciones, un sector calificado como suelo suburbano o potencialmente urbanizable con características rurales realiza un proceso de urbanización, o cuando en suelo urbano se modifican las normativas urbanísticas que ordenaban la pieza, generando una mayor edificabilidad.

En ambos casos, la captación de plusvalías se mide en la mayor edificabilidad obtenida respecto a la que surgía de la normativa previa al proceso. El 10% de esta mayor edificabilidad, calculada a valor de mercado, se debe ceder al gobierno municipal. Esta modalidad, ya en aplicación, ha tensado al máximo las competencias municipales en la materia y necesitará de una ley nacional para perfeccionarse en aquellos aspectos que hacen un mayor requerimiento de este instrumento, con fines estratégicos respecto a la orientación de la inversión privada.

¹ El Plan de Ordenamiento Territorial puede consultarse en la página www.montevideo.gub.uy/sit.

Introducción al caso

En 1998, la Junta Departamental aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Montevideo, un instrumento de ordenación general para el ámbito municipal o departamental. El intendente Arq. Arana, al asumir su mandato en 1995, había dispuesto la elaboración del Plan. La tarea fue realizada por equipos de técnicos municipales y de la Universidad de la República y además se contó con la asesoría técnica de la Junta de Andalucía (España).

El Plan fue aprobado luego de cumplir instancias de comunicación y difusión de su contenido a través de una audiencia pública. En las Memorias de Información y de Ordenación de esta instancia, realizada sobre el avance del Plan, se recogieron diversas opiniones y sugerencias, muchas de las cuales se incorporaron a la redacción final.

Necesidad y fundamentos del Plan

La necesidad del Plan surgió a partir de dos vertientes: i) las demandas emergentes de la descentralización política y administrativa del departamento de Montevideo, iniciada en 1991, y ii) los cambios territoriales que ya se anunciaban como consecuencia del proceso de globalización y de la respuesta regional en la materialización del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Entre los cambios sucedidos está la transformación de Montevideo en sede administrativa del Mercado Común y la ambición de convertirse en capital de la nueva organización regional.

La preocupación por elaborar el Plan Montevideo se estableció sobre antecedentes poco auspiciosos en esta materia:

- ❖ Los diversos planes en la historia del departamento. El Plan Regulador de 1930, a partir del cual se construyó la estructura administrativa que atendía los aspectos proyectivos y reguladores de la ciudad. El Plan Director de 1959 aportó un consistente cuerpo normativo, de base higienista, que fue el real constructor de la ciudad actual, pero cuyas ideas dejaron de tener vigencia y su coherencia inicial fue perdiendo cuerpo rápidamente. Por último, el Plan Director Indicativo de 1981, de mínima trascendencia, aprobado durante la dictadura militar y derogado a la caída de aquélla.
- ❖ Posturas y teorías críticas acerca de la planificación, que habían generado una corriente de opinión profundamente escéptica, cuando no de descrédito hacia ella, apoyadas en grupos de opinión que manejaban una tendenciosa contraposición entre plan y proyecto.

En consecuencia, el inicio de los trabajos requirió una reflexión y una determinación acerca de la naturaleza del Plan. Se valoró entonces que fuese claro y firme en sus determinaciones, pero con la necesaria flexibilidad para permitir incorporar hechos e iniciativas que no podían ser previstas.

Esta idea apuntaba directamente a la credibilidad del Plan como instrumento, a su capacidad de ejecución, de plasmar en el territorio aquellos aspectos esenciales de sus determinaciones. El

Plan se concibió como un acuerdo entre el Estado y el cuerpo social que condensaba los diversos intereses de la sociedad.

Sobre esta base, el POT intenta desarrollar nuevas formas de relación entre los sectores público y privado, a fin de orientar y ordenar la actuación de los agentes en el territorio, afirmando las potestades del gobierno municipal y fundamentándolas sobre principios generales. El Plan introdujo así un nuevo concepto, en el cual planificación y gestión se vinculan fuertemente, a través de la interacción de los instrumentos creados como desarrollo de ambas actividades: planificar y gestionar.

Principios del Plan

Los instrumentos de gestión creados se apoyaron fuertemente en los siguientes principios: igualdad, justicia distributiva y autofinanciamiento de la acción urbanizadora. En ellos se basan las dos obligaciones asignadas a los promotores en sus operaciones:

- ❖ Equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios involucrados en una acción urbanística, sea ésta extensión de la urbanización o rehabilitación de áreas urbanas.
- ❖ Cesiones o precio compensatorio establecido en un 10% sobre la mayor edificabilidad que esta operación involucre y que los promotores deben efectuar al Estado –gobierno municipal en el caso de Montevideo– como compensación, en virtud de la inversión social que ha habilitado las condiciones de esa operación.

Innovaciones del Plan

De las principales innovaciones que desarrolla el POT se destaca la estrecha vinculación entre ordenación y gestión a partir de incorporar nuevas formas de articulación público-privado y público-público, así como el concepto de planificación derivada, a partir del Plan General. En la planificación derivada se precisan y profundizan aspectos del Plan, “poniendo la lupa” en aquellas piezas o temas que interesa ampliar. Opera a través de las diversas figuras de ordenamiento definidas y detalladas en el propio POT, como los planes especiales², sectoriales³, programas de actuación urbanística⁴, proyectos de detalles⁵, normas complementarias⁶ y otros.

² Planes que desarrollan las determinaciones del Plan General sobre una pieza delimitada del territorio.

³ Planes temáticos que desarrollan los lineamientos del Plan General, por ejemplo, el Plan de Saneamiento.

⁴ Figura de ordenación inicial para las áreas que van a transformarse en urbanas. Determina estructuras, infraestructuras, vínculos con la trama urbana existente, usos y densidades de usos.

⁵ Proyectos territoriales sobre una pieza que permite cierto grado de precisión ejecutiva o normativa.

⁶ Cuerpo normativo que regula algunos de los aspectos territoriales, por ejemplo, Normas Complementarias de Usos no Habitacionales.

Los instrumentos de gestión y ejecución del Plan se articulan en torno a las dos operaciones básicas de la acción urbanizadora:

- ❖ Los desarrollos de renovación o de reconstrucción urbana, re-construir ciudad dentro de la ciudad, abriendo nuevas áreas de inversión para el sector privado, en razón de que se va agotando la disponibilidad de suelo en las áreas costeras, tradicional ámbito del accionar de estas inversiones.
- ❖ El procedimiento de transformación de un suelo rural en urbano, en piezas territoriales de carácter rural que tienen capacidad de transformarse en urbanas.

El proceso en ambas situaciones está constituido por un encadenamiento de instrumentos de ordenación, gestión y ejecución que permiten garantizar un desarrollo urbano de la pieza de que se trate, de forma coherente con el modelo territorial del Plan.

Además, estas acciones son alentadas por diversas ventajas en materia de disposición y uso de los espacios públicos, así como en materia tributaria, al admitir postergaciones en el cobro de tributos municipales a los futuros compradores, como un aliciente a la demanda.

Estrategia del Plan

En la gestión del Plan se buscó dotarlo de una estrategia que permitiera orientar las inversiones del sector privado, históricamente privilegiado protagonista de la construcción de la ciudad. Esta intención se constituyó en la estrategia del Plan, que se resume en el establecimiento de una normativa urbanística que mantiene los parámetros de las normas urbanísticas (predio a predio) ajustados a la forma real de la ciudad.

Por otra parte, mediante las áreas de promoción se indican las zonas cuya normativa urbanística es sensible a modificarse de acuerdo con la iniciativa de propuestas que sectores públicos o privados puedan realizar con el objetivo de una reconstrucción urbana, enmarcadas en los lineamientos estratégicos enunciados en el Plan.

Esas acciones son alentadas además por diversas ventajas comparativas en materia de disposición y usos de los espacios públicos –modificación de calles, plazas, utilidades de subsuelo o vuelo sobre estos espacios, incorporaciones bajo régimen de concesiones, etc.–, y en materia tributaria, como ya se mencionó.

En los aspectos de gestión y ejecución, el Plan establece conjuntos o sistemas de procedimientos que permiten articulaciones operativas diversas que se seleccionarán según el carácter, la naturaleza y las condiciones de los operadores.

Por lo tanto, la normativa del Plan de Ordenamiento contiene además de las normas urbanísticas, que determinan los usos y la morfología edilicia, un conjunto de orientaciones operativas basadas en los principios sostenidos por el Plan: equidistribución de cargas y beneficios y cesiones o precio compensatorio, que puede considerarse también una contribución de plusvalía.

Otro aspecto importante está relacionado con las consecuencias introducidas por las innovaciones del Plan, tanto para la Administración como para la actividad de los particulares, propietarios, inversores, promotores, técnicos, etc. Para la Administración significa, por una parte, la necesidad de desarrollar en la práctica nuevos aportes técnicos y, por otra, la creación de nuevos procesos, ya que pone sobre la mesa una nueva forma de relación entre la Administración y el administrado.

En ambos aspectos, el desafío es buscar la máxima credibilidad y calidad en los resultados, ya que luego éstos deberán hacer rutina. Pero para ello debe existir una difusión amplia y comprensiva de los nuevos procedimientos. La puesta en práctica de estos instrumentos debe aportar un cuidadoso equilibrio entre las garantías técnicas imprescindibles y la simplicidad del proceso. Estos aspectos son todavía una deuda en la gestión del Plan, ya que no se ha logrado una difusión amplia entre los técnicos ni se ha elaborado el desarrollo de la mayor parte de los procedimientos necesarios.

Para los administrados, propietarios, inversores, técnicos y actores de la construcción del territorio, estos cambios no resultaron fáciles de comprender. En las prácticas establecidas por las anteriores reglas de juego, la actividad privada se regulaba sin mecanismos específicos que operaran orientando sus intereses en los aspectos de la gestión, ni que la articularan con la planificación. Así, las iniciativas privadas debían limitarse al interior de los predios, sin considerar las asociaciones posibles con otros propietarios, ni hacer intervenir, además de su predio, otros componentes urbanos.

La divulgación, que aún está por terminarse, y las dificultades en la comprensión de los mecanismos o procedimientos son realidades que no se pueden obviar. Esta circunstancia ha dificultado la respuesta clara respecto a los procedimientos y tiempos necesarios y, por tanto, a los costos de los desarrollos.

También es necesario tener en cuenta que el país vivió en 2002 una de las mayores crisis económicas que se recuerden, y que, sin duda, impactó en todas las actividades, principalmente en la inmobiliaria.

Contenidos del POT

En sus contenidos, el Plan establece una visión de la ciudad y el territorio para el departamento de Montevideo. Un conjunto de líneas estratégicas para la conformación del modelo territorial, agrupadas en seis ideas fuerza.

A su vez, el modelo territorial se expresa en los sistemas y estructuras territoriales y en los usos y ocupación del territorio, definiéndose para el departamento una zonificación primaria, que designa el suelo urbano, el suelo rural y el suelo suburbano o potencialmente urbanizable. Este último se define como aquel que tiene características rurales, pero que puede, mediante un proceso establecido en el propio Plan, transformarse en suelo urbano. Durante este proceso de

transformación, el suelo se regulará mediante el Régimen Específico, ya que no estará vigente la normativa aplicada a suelo rural, ni aplicarán las normas urbanas, pero sí existirán las definiciones prefiguradas de las mismas.

El modelo territorial también reconoce y delimita áreas de especial interés patrimonial, tanto en el espacio construido como en el natural, a las cuales se les asignarán mecanismos de protección y se regularán mediante el Régimen Patrimonial.

Asimismo se definen áreas de valor estratégico o áreas de promoción y planes especiales de valor estratégico. Estas áreas, que forman parte de los componentes de la estrategia del Plan, identifican aquellas partes o piezas del conjunto objeto de intervención urbana prioritaria y de interés de la Administración, en cuyo caso se producirá indirectamente un efecto inducido que obrará en un territorio más amplio, pues su impacto positivo puede desencadenar otras acciones. Con diferentes grados de especificidad, estos impactos apuntan al cumplimiento de los objetivos orientadores y a las estrategias generales del Plan.

Las áreas de promoción abarcan el entorno de la bahía de Montevideo, un tramo del área comprendida entre el Bulevar José Batlle y Ordóñez y la Avenida Dr. Luis A. de Herrera. Los planes especiales con valor estratégico identifican al Proyecto Centro y al Plan Especial del Arroyo Miguelete, el cual incorpora en su ámbito una diversidad de tejidos urbanos y espacios naturales degradados en su mayor parte. Conceptualmente, estas áreas identifican aquellos sectores en los cuales la normativa urbanística, tanto en usos como en los aspectos edilicios, puede ser modificada total o parcialmente a partir de una iniciativa privada o pública coherente con los lineamientos estratégicos.

Sobre estas áreas de promoción se aplicó originalmente el Régimen Específico del suelo para áreas urbanas, también aplicable a los suelos suburbanos o potencialmente urbanizables⁷, que iniciaban su desarrollo para transformarse en urbanos y que tenían aprobado el Programa de Actuación Urbanística⁸.

Régimen del Suelo

Articulando los instrumentos de ordenación y los de gestión en un ámbito propio, se establece el Régimen del Suelo, que indica a los operadores del territorio, propietarios y promotores, el modo y los mecanismos que el Plan utiliza para regular y gestionar esa porción de suelo. El POT establece tres tipos de regímenes de suelo⁹: el Régimen General, el Patrimonial y el Específico.

⁷ Se trata de suelos con características rurales, pero con condiciones de transformarse en urbanos, por lo que con esta designación se indica su capacidad de soportar un proceso que los transforme en tales.

⁸ Programa de Actuación Urbanística (PAU): figura de ordenación para iniciar la transformación del suelo a urbano. Determina la estructura e infraestructura del sector, y define usos y densidades.

Los dos primeros son excluyentes, en su conjunto comprenden todo el término territorial del departamento y tienen carácter permanente. El Régimen General se refiere al suelo para cuya ordenación se aplica la normativa general de usos, edificabilidad y afectaciones, predio a predio.

El Régimen Patrimonial se refiere al suelo para cuyo ordenamiento se aplican políticas de protección o preservación específicas según sea suelo urbano o rural.

El Régimen Específico se aplica a los suelos en transformación tanto para renovación urbana como para transformación en urbanos. Tiene carácter temporal, se extingue una vez cumplido el plazo previsto por el planeamiento y sustituye temporalmente a cualquiera de los otros dos regímenes. Finalizado el proceso de transformación y/o el plazo previsto, sin que ésta se produzca, vuelve a tomar el régimen anterior, sea este general o patrimonial. Es por tanto transitorio y temporal, considera un plazo prefijado que debe corresponder al tipo de obra requerida para la transformación, con el fin de considerar que ese cambio de la ordenación es posible y viable, de lo contrario, el Régimen Específico caerá y volverá al régimen y, por tanto, a la ordenación anterior.

Originalmente, el Plan preveía que los suelos de aplicación de este régimen eran:

- a. suelos suburbanos o potencialmente urbanizables con PAU aprobado;
- b. suelos urbanos cuando se ubiquen en áreas de promoción o de planes especiales con valor estratégico (identificados en el POT).

Dentro de este Régimen Específico se procesará la equidistribución de cargas y beneficios entre propietarios y promotores, las cesiones de suelos para equipamientos y espacios públicos y la cesión al gobierno municipal del 10% de la mayor edificabilidad emergente luego de la transformación de dicho suelo. El suelo que era rural y pasó a ser urbano verá aumentados sus parámetros edilicios, su factor de ocupación del suelo (FOS), altura máxima, etc. En suelo urbano cambió una normativa por otra que habilitará también una mayor altura o FOS. La diferencia entre la situación inicial y la final es lo que arroja la mayor edificabilidad.

La cesión por este concepto puede ser hecha en moneda o especies, que incluyen tierras urbanizadas, metros cuadrados construidos u obras civiles y se valora a precio de mercado.

Cuando la operación urbana involucra a más de un propietario, el Régimen se aplica en una unidad de actuación. Esta es la forma de designación de un ámbito, no definido desde el punto de vista legal, en el cual se vinculan los promotores y propietarios de los suelos en desarrollo, o en transición, con el objetivo de interactuar con la intendencia municipal en la ejecución del proyecto y en la resolución del cumplimiento de la distribución de cargas y beneficios emergentes de la actividad urbanizadora, la ejecución de las cesiones de suelos destinados al espacio público y los equipamientos y las cesiones del 10% sobre la mayor edificabilidad, también llamado precio compensatorio.

⁹ Arts. D.38, D.39 y D.40 del Decreto 28.242, parte normativa del POT.

El ámbito de la unidad de actuación es coincidente con el ámbito de un proyecto de detalle¹⁰ que le da el contenido de ordenamiento.

La unidad de actuación está regulada por los arts. D.64 a D.68 del Decreto 28.242¹¹ en los aspectos más generales de su delimitación, plazos, permisos, etc. A la fecha se ha avanzado en el procedimiento del cálculo del precio compensatorio con el objetivo de reglamentarlo mediante una Resolución.

Modificación del art. D.40

En el Decreto de Rendición de Cuentas de la Intendencia Municipal de Montevideo correspondiente al año 2002 se reformó la aplicación del Régimen Específico a través de la modificación del art. D.40 del Decreto 28.242. Esta modificación habilita a que el Régimen Específico pueda ser aplicado indistintamente en cualquier ámbito del suelo urbano, rural y suburbano o potencialmente urbanizable.

Si bien esto puede llegar a debilitar la estrategia del Plan, originalmente destinada a dirigir inversiones privadas hacia las áreas de promoción, este cambio ha cubierto un aspecto de la gestión no resuelto por el Plan, como es la solicitud de “tolerancias” o “excepciones” a las normativas urbanísticas. Cuando se autorizaban estas “tolerancias” o “excepciones”, en la medida en que la propuesta se consideraba coherente con el Plan, la Administración no podía capturar compensaciones por la mayor edificabilidad admitida.

Esta modificación ha logrado la recuperación de plusvalías emergentes de aquellos cambios normativos a iniciativa de los promotores o propietarios, y considerados coherentes con el Plan. Se ha permitido que la inversión privada, a través de la modificación normativa, sea la que dirija sus inversiones a las áreas de su interés, pero manteniendo su finalidad de “captador de plusvalías territoriales”. La mayor parte de este tipo de acciones se ha localizado en las zonas costeras.

Por tanto, esta modificación también abre una nueva pregunta: ¿No deberían ser diferenciados los porcentajes de las cesiones sobre la mayor edificabilidad para aquellas operaciones realizadas sobre las áreas prioritarias que señala el Plan y aquellas que son tradicionales áreas de inversión privada?

La pregunta queda planteada y la respuesta tal vez requiera un proceso de perfeccionamiento y ajuste del Plan, pero también un mayor respaldo jurídico.

¹⁰ Figura de ordenación del sector en el concepto de la planificación derivada (secuencia de planes en los que cada vez se llega a mayor detalle de definición urbanística, prevaleciendo las decisiones generales y estructurantes de los planes de mayor jerarquía).

¹¹ Decreto normativo del Plan de Ordenamiento.

Contexto de aplicación del régimen específico

Objetivos del Plan

Entre los objetivos planteados por el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos de gestión se dirigen fundamentalmente a regular y orientar la actividad privada, coordinar las acciones públicas y encuadrar las actividades municipales.

Efectivamente, el sector inmobiliario, excesivamente conservador, operó durante más de 60 años casi exclusivamente en el área costera de la ciudad, donde se produjo una saturación de la oferta. La financiación pública de vivienda, a través del BHU¹², competía en localización y calidad con la inversión privada, provocando un mayor desequilibrio en términos urbanos. Se privilegiaba la costa, pero se descuidaban las amplias áreas urbanizadas, centrales, intermedias y periféricas.

El gobierno municipal había regulado la actividad privada al imponer limitaciones a los derechos de propiedad a través de las normativas urbanísticas, pero esta estrategia no alcanzaba para lograr un ordenamiento que reequilibrara la ciudad.

Las normas establecían los derechos edificatorios, pero no la localización de los mismos. Estos derechos edificatorios se representan a través de los siguientes parámetros:

- ❖ Alturas máximas admisibles
- ❖ Retiros frontales, laterales y posteriores (áreas libres de edificación o limitadas a obras accesorias según el caso)
- ❖ Factor de ocupación del suelo (FOS) o porcentaje máximo admisible de ocupación del área del predio con edificaciones. Habitualmente se designa por su sigla FOS.

El objetivo buscado por el POT era trascender la regulación y pasar a orientar las inversiones del sector privado, dirigiéndolas hacia la búsqueda de un reequilibrio urbano, abriendo nuevas áreas de oportunidad, identificadas por las potencialidades de los sectores definidos desde la ordenación, en las áreas de promoción y los planes especiales con valor estratégico.

La estrategia para lograr esta apuesta se centró en dos aspectos. Por una parte, mantener los parámetros urbanísticos ajustados a la forma real de la ciudad, reduciendo en general las alturas máximas admisibles en la mayor parte del área urbana y ajustándolas al promedio de lo realmente construido. Por otra parte, señalar áreas ya construidas, pero degradadas, con potencialidad suficiente para abrir nuevas oportunidades y admitir la sustitución de la normativa vigente por la que el sector privado o público pudiera proponer. A estas propuestas se les agrega-

¹² Banco Hipotecario del Uruguay: organismo operativo y de financiación pública de la vivienda de interés social.

ron otros mecanismos de apoyo a la acción privada, como las exenciones o rebajas tributarias a los titulares y/o futuros adquirentes de bienes inmuebles (art. D.63 del Decreto 28.242) o la posibilidad de incorporar, bajo diversas modalidades, el espacio público a la propuesta (por ej., estacionamientos, bajo calle o plaza).

Tanto en este proceso de transformación urbana como en el de urbanización se generan mayores ganancias para propietarios del suelo y promotores de la operación respecto a los derechos precedentes, por aplicación de la normativa anterior a la transformación. El mayor aprovechamiento emergente de los derechos edificatorios que se propusieron y que resultaron coherentes con los lineamientos del Plan no debían constituirse en una ganancia.

El principio sostenido por el Plan de la igualdad de derechos y deberes se materializa a través de la justicia distributiva y el autofinanciamiento de la acción urbanizadora. En estos principios se fundamenta la equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios involucrados en la operación y se consagra la cesión a la administración municipal del 10% de la mayor edificabilidad o aprovechamiento emergente de los cambios de los derechos edificatorios realizados en este proceso. Estos recursos se destinan a infraestructuras o equipamientos públicos para el área considerada (art. D. 40) o para otras áreas de la ciudad que requieran una mejora en las calidades urbanas, con el fin de redistribuir así estos ingresos.

Este principio introduce de manera explícita un procedimiento de captación de plusvalías cuya motivación es el control, por parte de la sociedad, de las ganancias generadas en la construcción del territorio.

Inserción institucional

El Uruguay tiene dos niveles de gobierno reconocidos en su Constitución: el nivel nacional, con el Poder Ejecutivo ejercido por el presidente y sus ministros, el Legislativo, con sus dos cámaras de senadores y diputados, y el Poder Judicial. En el nivel departamental, el territorio nacional se divide en 19 departamentos gobernados por el intendente municipal y la Junta Departamental.

El intendente preside el órgano ejecutivo del nivel departamental –la intendencia municipal–, en tanto que la Junta Departamental tiene funciones legislativas y de contraloría. A su vez, el gobierno departamental está facultado para la instalación de juntas locales en su territorio.

En el Departamento de Montevideo, el gobierno municipal ha sido ejercido durante tres períodos (desde 1990 a febrero de 2005) por el Frente Amplio, partido de oposición al gobierno nacional¹³.

¹³ Los partidos en el gobierno nacional fueron: Partido Blanco (1990-1995), Partido Colorado (dos períodos, 1995-2005). Desde el 1° de marzo de 2005, el Gobierno Nacional es ejercido por el Frente Amplio, partido que ganó por mayoría histórica las elecciones de fines de octubre de 2004.

La elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial fue también una afirmación de las competencias del gobierno municipal en materia territorial. Contó con el apoyo institucional de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República y con el valioso aporte técnico de asesores de la Junta de Andalucía, dejando una influencia reconocible del urbanismo español.

Durante la elaboración del POT se realizó una importante actividad de consulta, intercambio y colectivización de temas, problemas y propuestas, que involucró la participación de organismos públicos y privados, interlocutores calificados y técnicos de la región. Este sólido aporte técnico, sumado a la participación de instancias de consulta, generó un amplio apoyo al Plan desde distintos sectores de la sociedad, a través del diálogo intenso, así como una alta valoración del mismo. El proceso seguido tuvo la virtud de desarmar las argumentaciones contrarias al Plan y jerarquizar los valores que aportaba el nuevo instrumento a la ciudad y su territorio.

Durante el estudio del Plan por parte de la Junta Departamental, los grupos de interés debatieron fuertemente acerca de las limitaciones planteadas para las áreas patrimoniales. A pesar de estos debates, se logró superar las barreras del conflictivo escenario, gracias, en buena medida, al contrapeso del apoyo generado.

El Plan, aprobado por amplia mayoría en la Junta Departamental, cuya integración mayoritaria pertenece al partido de gobierno municipal (Frente Amplio), también fue votado por la representación de los otros partidos. Superado un intento de impugnación en el Parlamento nacional, interpuesta por un sector menor del Partido Blanco, el Plan se insertó en la estructura municipal, ajustando los ámbitos administrativos a la necesidad de su aplicación, dirección y seguimiento.

Sin embargo, su inserción en el marco administrativo no fue todo lo potente que se requería. Sus órganos de dirección y seguimiento tuvieron diversa suerte. El Consejo Consultivo –órgano de articulación con los diversos sectores de la sociedad, donde se encuentran representadas las instituciones públicas y privadas con incidencia en el territorio– rara vez fue convocado. No se establecieron mecanismos de seguimiento ni indicadores concretos. La gestión del Plan no tuvo una clara ubicación en la estructura municipal, ni se logró establecer sólidos lazos que ampliaran esta gestión, vinculando diferentes ámbitos de la misma Administración.

No obstante, el sector privado –en particular los grupos de mayor peso en el sector inmobiliario– arriesgó en su apuesta a los nuevos mecanismos, a través de las dos mayores operaciones iniciadas: una gran operación de urbanización para sectores de clase alta y media alta, al norte de Camino Carrasco (Sector 10 de suelo potencialmente urbanizable, Norte de Camino Carrasco) y la modificación de un proyecto urbano en un área costera de Pocitos (Proyecto Urbano de Detalle dentro de un polígono denominado “Torres Náuticas”).

Esta experiencia se ubica en el contexto de la mayor crisis económica conocida en el país, durante el año 2002, que afectó fuertemente a todos los sectores, entre ellos al inmobiliario. Esta crisis también afectó los recursos y las prioridades de la Administración Municipal. No fue

posible incorporar recursos económicos ni humanos en el fortalecimiento del POT y su gestión. Estos fueron muy limitados y estuvieron interferidos por otras necesidades y prioridades. Tampoco se pudo vincular el POT con el presupuesto municipal, a través de un instrumento creado en el Plan para esos efectos: el Programa de Acción Territorial.

En esta primera etapa se logró, sin embargo, la creación del Fondo de Gestión Urbana y Rural (Fegur), como manera de incorporar un mecanismo propio para la recaudación de los fondos provenientes de los precios compensatorios. Es probable que en los próximos años estas circunstancias puedan ir cediendo hacia una afirmación de los mecanismos de gestión previstos.

Respaldo legal

El Plan de Ordenamiento se sustenta en las competencias del gobierno departamental otorgadas por la Constitución de la República y las leyes nacionales relevantes en la materia. El POT se apoya en la legislación nacional existente, en la Constitución de la República, texto reformado de 1996, leyes nacionales y marco legal de los municipios. Se rige por la voluntad de ejercer y desarrollar aquellas competencias específicas atribuidas en lo que respecta a la ordenación del territorio al gobierno departamental.

La Constitución de la República introduce en su texto reformado un impulso importante a la descentralización política y administrativa, habilitando a distinguir entre materia departamental y materia municipal, es decir para profundizar en las competencias correspondientes a los gobiernos locales (juntas departamentales) y las propias intendencias. Contiene disposiciones referentes al gobierno y a la administración de los departamentos, y faculta a los gobiernos de éstos a realizar acuerdos entre sí y con el Poder Ejecutivo, entes autónomos y descentralizados.

Entre las leyes de relevancia para definir este marco se encuentran la Ley Orgánica Municipal de 1935, la Ley de Centros Poblados de 1946 y la Ley de Expropiaciones de 1912. La Ley Orgánica Municipal, en virtud de su anacronismo respecto a las nuevas disposiciones introducidas por la Constitución, seguramente deberá someterse a una próxima reformulación. Sin embargo, el Plan se atiene al marco legislativo vigente que surge tanto de ésta como de otras leyes nacionales aplicables, manteniendo la perspectiva de las nuevas disposiciones constitucionales. Se mencionarán algunas de las más importantes leyes nacionales en la materia y su significado: Ley de Centros Poblados 10.723 y 10.866 de 1946, que atribuye a los gobiernos municipales las facultades de establecer los límites precisos de las zonas urbanas y suburbanas, y las condiciones para la formación de centros poblados.

El POT establece el concepto de zona suburbana, no precisado en la Ley de Centros Poblados, definiéndola como áreas de carácter rural que tienen condiciones para transformarse en urbanas, y le agrega el término de “potencialmente urbanizables” para una mejor comunicación de este concepto.

Esta Ley también asigna a los gobiernos departamentales otras atribuciones fundamentales para el ordenamiento territorial en materia de fraccionamiento, trazado y apertura de vías de tránsito, declaración de interés municipal de una operación de creación o ensanche de un centro poblado, el requerimiento de datos técnicos y documentales para asegurar los requisitos mínimos de estas operaciones. Igualmente atribuye las competencias de sanciones a las contravenciones de las previsiones legales.

Ley 3.958 de Expropiaciones (1912), que regula la expropiación y establece las diferentes causas de necesidad o utilidad pública.

Decreto-Ley 14.530 de 1° de junio de 1976. Se transfieren de pleno derecho y sin indemnización alguna a los municipios las áreas que en los fraccionamientos sean destinadas a espacios libres u otro destino de interés general. Las áreas que se transfieran no podrán exceder el 20% de la superficie total del inmueble fraccionado.

En este contexto, el Plan presenta fuertemente el dictado de nuevas normas municipales de rango legislativo departamental. Entre estas disposiciones se encuentran las que regulan los mecanismos de gestión del Plan, el Régimen de Suelo y la cesión del 10% de la mayor edificabilidad, así como los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento (Dec. 28.242 Régimen de Suelo, arts. D.37 a D.40, Instrumentos de gestión y ejecución, arts. D. 60 a D. 85).

Los principios sustentados por el POT respecto a la equidistribución de cargas y beneficios han sido tomados posteriormente por el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial enviado por el Poder Ejecutivo a las Cámaras en 2002, no aprobado, pero que sienta un precedente importante.

Sin duda, el planteamiento de estas disposiciones de rango legislativo municipal fue de una gran audacia al tensar al máximo las competencias municipales adjudicadas por el marco legal nacional. Resulta así particularmente interesante por su contexto político y por la forma como estos planteamientos del nivel municipal puedan influir en el nacional.

Puede parecer extraño en otros contextos que estas propuestas no hayan generado resistencias. Así ha sido hasta el momento. Es posible que la explicación se encuentre en el contexto cultural histórico de la sociedad, de su carácter y valores cívicos, en el cual los principios enunciados como sostén de estas disposiciones son difíciles de atacar. También se puede pensar que parte de la explicación resida en el muy fuerte respaldo social que tiene la actual Administración Municipal, evidenciado en los últimos resultados electorales (más del 62% de los votos en una contienda en la que intervinieron cuatro partidos con representación parlamentaria).

Marco constitucional y legal básico en relación con el régimen de propiedad

Cabe señalar que el derecho de propiedad consagrado en la Constitución está reglamentado por ley y por razones de interés general, como los demás derechos fundamentales.

A continuación se transcriben los dos artículos de la Constitución que consagran el derecho de propiedad:

Artículo 7º. Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general.

Artículo 32. La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda.

En materia de derecho urbanístico recién está madurando una reflexión sistemática en el país; básicamente, a partir de la aprobación del POT y del debate de la Ley de Ordenamiento Territorial. Existen fundadas esperanzas en una próxima versión de esta última y con ello la expansión y consolidación de un marco legal que habilite un desarrollo de mayor respaldo, más ajustado a la realidad y requerimientos del ordenamiento y gestión territorial.

La captación de plusvalías ya existía en la legislación municipal. Dirigida a captar el aumento de valor provocado por la ejecución de obras públicas, llamada contribución por mejoras, se aplica a través de un incremento en los tributos municipales por concepto de mejoras sobre las áreas beneficiarias del mayor valor. Este instrumento actualmente tiene una aplicación muy reducida, aun cuando en el pasado tuvo un muy importante papel.

Las razones de esta casi eliminación de la contribución por mejoras hay que buscarla en motivaciones políticas, en función de las líneas que maneja el gobierno municipal de privilegio a los sectores más desprotegidos de la ciudad.

Actualmente, las obras municipales de envergadura se dirigen fundamentalmente al saneamiento y, en menor medida, a la vialidad. Ambas operaciones afectan a periferias, barrios en general muy empobrecidos, por lo que la no aplicación de este instrumento atiende a razones de índole política.

En el caso que se desarrolla, la captación de plusvalía se pone en funcionamiento a partir no de una iniciativa gubernamental sino de una iniciativa privada, aun cuando la decisión final, la autorización para su ejecución, proviene de la Administración Municipal, ya que es esa decisión la que permite las nuevas construcciones y proyectos.

Descripción del instrumento empleado

El Régimen Específico se aplica a toda situación de proceso de cambio hacia mejores condiciones de edificabilidad y/o de usos del suelo de una pieza o unidad delimitada, con respecto a una situación de partida. Tiene como característica su naturaleza temporal, vale decir, la decisión de autorización de las obras opera durante un período prudencial según el tipo de obra de que se trate, cumplido el cual se vuelve a las determinaciones normativas previas a la aplicación del Régimen Específico, sea antes un Régimen General o un Régimen Patrimonial. Por tanto se requiere que, al aprobarse una unidad de actuación o autorizarse la ordenación para un propietario único, se determine dicho plazo de vigencia para dar inicio a la ejecución de las obras.

Originalmente, este Régimen se aplicaba en suelo urbano, en las áreas de promoción designadas en el POT y en el suelo suburbano o potencialmente urbanizable, con Programa de Actuación Urbanística aprobado, al iniciar la gestión de transformación del suelo a urbano.

Luego de la modificación del art. D.40 en 2002, se aplica en todas las áreas urbanas, suburbanas o potencialmente urbanizables y rurales, siempre con la condición de que la operación o el inmueble que deba ceder el 10% de mayor edificabilidad haya sido efectivamente autorizado a obtener una mayor edificabilidad en relación con la normativa urbanística que lo regulaba antes.

A continuación se describen las distintas situaciones en que puede ser aplicado este Régimen:

- ❖ Transformación de suelo rural en urbano. El POT califica como suelo suburbano o potencialmente urbanizable a sectores con características rurales, pero con potencialidad para transformarse en urbano. Estos suelos participan de la normativa edilicia y de usos del suelo rural adyacente hasta tanto no se inicie el proceso de transformación.

Este proceso comienza con la ordenación de la pieza definida, mediante la aprobación de un programa de actuación urbanística (PAU), instrumento que determina la adecuada vinculación del sector con el área urbana, definiendo la estructura (red vial, espacios públicos, centralidades), infraestructuras, usos y densidades de usos, reserva de suelo para equipamientos y espacios públicos.

La iniciativa de dar comienzo al proceso puede ser pública o privada, de propietarios, promotores o de la propia Administración. Dentro del sector programado se define un ámbito menor, una o más unidades de actuación, en una superficie que tiene por objeto vincular a los propietarios a las acciones de urbanización, de acuerdo con las condiciones aprobadas en el Plan.

Es en este momento cuando el Régimen Específico comienza a actuar en un período de transición, en el cual pierde vigencia la normativa rural aplicada en la superficie de la unidad y ésta se prepara físicamente para ser incorporada al suelo urbano.

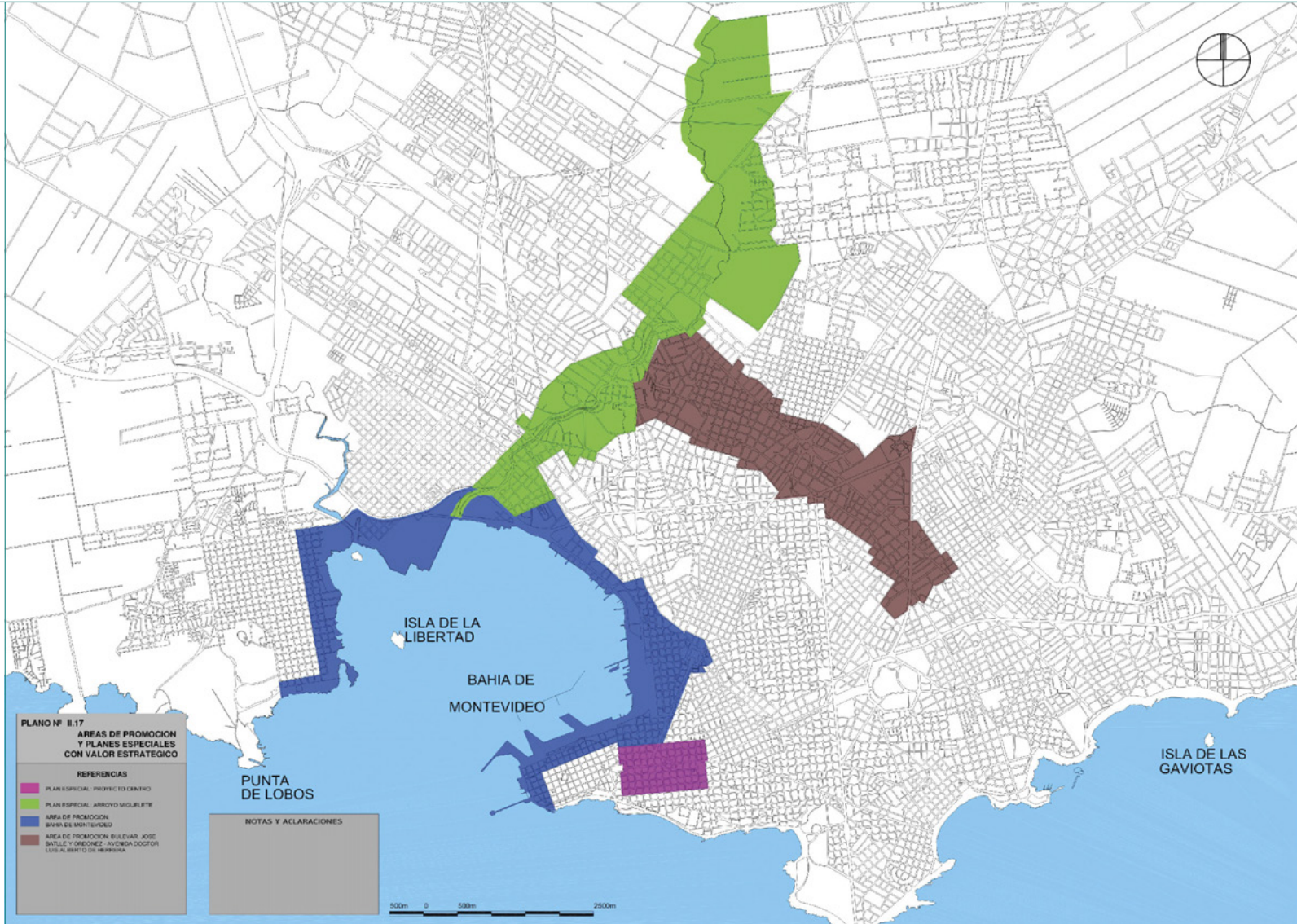
La unidad de actuación debe necesariamente involucrar a más de un propietario. Con esta figura se vincula a los propietarios que se integren al desarrollo, mediante una forma jurídica no definida. Son los mismos propietarios quienes definen esta forma, puede ser un consorcio, una asociación de hecho, etc., comunicándola luego a la Administración.

MAPA

Zona urbana de Montevideo

2

Fuente: Material proveído por los autores del artículo



La formalización será definida por los propietarios y promotores de común acuerdo. En este ámbito, los propietarios deben representar el 50% del total de la superficie o el 60% del total de propietarios involucrados en la misma. Si existen propietarios que no se encuentren interesados en este desarrollo, de requerirse sus suelos para la construcción de la estructura o infraestructura, pueden expropiarse, repercutiendo el valor de la expropiación en la figura jurídica adoptada por los desarrolladores. Esta “asociación” tiene por objeto garantizar una ejecución unitaria y sincronizada, así como el cumplimiento de los deberes de cesiones, equidistribución de cargas y beneficios entre ellos.

La unidad se ordena en forma general a partir de proyectos de detalle, que involucran los proyectos ejecutivos de infraestructura, vialidad, amanzanado, los cuales guardan coherencia con la figura inicial de ordenamiento aprobada (PAU).

Las estructuras, infraestructuras, usos y densidades de usos y por tanto los parámetros urbanísticos ya fueron definidos con la aprobación del programa de actuación urbana (PAU), figura de ordenación que da inicio al desarrollo. El PAU contiene además un estudio económico-financiero que analiza la propuesta y demuestra su viabilidad en términos económicos.

Una vez aprobados los proyectos ejecutivos de la urbanización, saneamiento, agua, energía eléctrica, vialidad, alumbrado público, etc., ejecutadas las obras y cedidos los espacios destinados a red vial, servidumbres, áreas verdes, equipamientos y espacios públicos, se procede a la distribución de cargas y beneficios, y a la cesión del 10% sobre la mayor edificabilidad que pudiera corresponderles a los integrantes de la unidad de actuación como consecuencia del cambio de normativa, ya que ahora es urbana.

Por “cargas” se entiende la totalidad de inversiones, entre las que también se contabilizan suelos destinados a usos públicos, calles, plazas, etc., correspondientes a los componentes estructurales que viabilizan la urbanización y que se identifican en el programa de actuación urbanística.

En el caso de la distribución de cargas y beneficios, ésta puede realizarse poniendo en juego un sistema de créditos y recargos sobre las contribuciones inmobiliarias de cada uno de los predios, para asegurar así la justa distribución, donde la administración pública actúa como árbitro y garante de la operación. Esta es una de las formas encontradas y acordadas en el caso de la unidad de actuación del Norte de Camino Carrasco.

La mayor edificabilidad surge de la diferencia entre la normativa aplicada como suelo rural y la normativa de suelo urbano que le corresponda, y cuya definición en uso y densidad ya está dada en el programa de actuación urbanística.

Una vez cumplido este proceso, la Junta Departamental o el intendente, cuando tiene la delegación expresa otorgada por la junta, cambia la zonificación a urbana mediante una resolución en este caso; de lo contrario, debe ser un decreto de la Junta Departamental. Aprobado este cambio, se habilita el fraccionamiento del suelo, así como nuevamente la aplicación del Régimen General a partir de la normativa urbana que corresponde y que ya fue prefigurada en el PAU.

Cuando se trata de un propietario único, el procedimiento se simplifica en la medida en que no existe una unidad de actuación, cumpliéndose solamente los deberes de ejecución, cesión de suelos y cesión del 10% por mayor edificabilidad.

En materia de ordenación se aplican las mismas figuras cuando es un solo propietario: programa de actuación urbanística, proyecto de detalle y finalmente el Régimen General a través de la nueva normativa urbana.

- ❖ En el suelo urbano. El procedimiento es similar al anterior. Cuando se trata de una superficie que comprende varios propietarios, se delimita una unidad de actuación. Esta delimitación surge de la iniciativa privada, de la propuesta física que se realiza y de los acuerdos entre privados que auspician la iniciativa que vincula a propietarios y promotores. Es el ámbito físico del proyecto de detalle aprobado por la Administración Municipal en Régimen Específico con el plazo determinado. El proyecto de detalle es una propuesta de iniciativa privada que la Administración aprueba. Como ya se dijo, la iniciativa puede ser pública o privada.

La pieza se ordena a partir de esta figura, que integra un alto nivel de detalle sobre todos los componentes urbanos y los correspondientes proyectos ejecutivos. Una vez concluidas las obras de urbanización y edificaciones se procede a ceder los espacios públicos, calles, plazas, etc. Se lleva a cabo la equidistribución de cargas y beneficios y se completa la cesión del 10% por mayor edificabilidad.

El caso del Régimen Específico aplicado a un predio único configura una situación especial. Desde la modificación del art. D.40 ha sido ésta la modalidad de mayor aplicación. En este caso se comienza con la solicitud de una modificación del Plan para el predio de que se trate, proponiéndose un cambio normativo en materia de altura, factor de ocupación del suelo (FOS), retiros, usos o de todos ellos. La propuesta se realiza a través de un proyecto edilicio. Una vez que ello se considera viable, deberá fundamentarse en la demostración de que el proyecto edilicio que se solicita como alternativa al que surgiría de la aplicación de las normas vigentes, mejora la calidad urbana. La Junta Departamental debe aprobar esta modificación cualificada del Plan¹⁴.

Una vez aprobada la modificación, el interesado debe solicitar el permiso de construcción dentro del período establecido para vigencia del Régimen Específico.

Previamente a la ocupación y/o habilitación municipal final, el propietario debe cumplir con la cesión del 10% sobre la mayor edificabilidad calculada en relación con la admitida por la normativa de Régimen General o Patrimonial que correspondiere con anterioridad a la vigencia del Régimen Específico y la edificabilidad realmente lograda con la modificación aprobada.

Forma de pago

Las formas de pago por cesiones de mayor edificabilidad deben ser acordadas previamente. En el caso de la urbanización del Norte de Camino Carrasco ya se hizo la negociación entre el municipio y los promotores privados, la cual ha culminado con la firma de un Acta de Compromiso, mediante la cual los particulares asumen las responsabilidades que les corresponden. En otros

¹⁴ El propio Plan establece la forma de modificarlo a partir de a) las modificaciones cualificadas (aprobadas por la Junta Departamental) y b) las modificaciones simples (aprobadas por el intendente municipal).

casos, como en el de las Torres Náuticas, se establecen acuerdos de pago en monto (porcentaje del total) y tiempos (en qué momento se efectiva) con las garantías necesarias para cada caso.

El método para el cobro no es único sino acordado entre las partes. No así el valor del monto que sí se calcula, como ya fue dicho, de acuerdo con un sistema aplicado por el Servicio de Catastro y Avalúo, que es una dependencia municipal.

Tipo de intervención

La intervención que se realiza significa en todos los casos una modificación cualificada del POT, ya que supone un cambio en la normativa, lo cual es competencia de la Junta Departamental (modificación de uno o más parámetros urbanísticos). A través de este cambio, los promotores obtienen una mayor edificabilidad, ya sea por fraccionamiento del suelo (transformación del suelo rural en urbano y cambio de parámetros urbanísticos) o por modificación de la normativa edilicia correspondiente (mayor altura, FOS, modificaciones de retiros, de usos, etc.).

Las modificaciones pueden ser realizadas en cumplimiento del contenido del POT o en coherencia con sus determinaciones, siendo el mismo Plan el que instituye la facultad de modificación cualificada o simple. Por modificación cualificada se entiende aquella que le compete aprobar a la Junta Departamental. La modificación simple puede ser autorizada por el intendente municipal (art. D.8 del Decreto 28.242).

Un caso claro son las nuevas urbanizaciones comprendidas dentro de esta modalidad. De ellas, la más importante es la urbanización del Sector 10, Norte de Camino Carrasco, un área a urbanizar de 470 hectáreas, de las cuales unas 140 constituyen la primera unidad de actuación cuyas obras se han iniciado.

Este desarrollo dirigido a las clases altas y medio-altas a través de una urbanización de calidad, con bajas densidades y altos estándares, es una de las acciones de la iniciativa privada que ejecuta una parte de las disposiciones del Plan de Ordenamiento. En esa ejecución se requieren modificaciones cualificadas, atendiendo al cambio de suelo, y aprobación de las nuevas normas urbanísticas que surgen de las definiciones aprobadas en el PAU sobre usos y densidades de usos de todo el sector y de cada uno de sus componentes urbanos.

Este tipo de intervención moviliza recursos de la sociedad civil en la búsqueda de compatibilizar emprendimientos privados con las determinaciones del POT, al flexibilizar el ordenamiento edilicio y en la medida en que no se modifica el modelo territorial. Así ha sucedido, como en el caso antes descrito de la unidad de actuación al Norte de Camino Carrasco, en las modificaciones cualificadas aprobadas para emprendimientos en predio único o en el caso del polígono de Torres Náuticas.

La mayor parte de las modificaciones cualificadas se ha dado en emprendimientos edilicios privados sobre los sectores costeros, Pocitos, Punta Carretas, Malvín y en menor medida en Carrasco.

El valor del 10% surge de un factor de incidencia del costo del suelo en relación con la edificación correspondiente a la vivienda de interés social, valor este tomado tradicionalmente por quienes gestionan la Ley Nacional de Viviendas, el Banco Hipotecario y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Si se piensa en un tipo de edificación suntuaria, el porcentaje aplicado (10%) puede llegar a ser muy bajo. Sobre todo en la medida en que este tipo de edificación se construye sobre las áreas costeras, Pocitos, Punta Carreta, Buceo, Malvin y Carrasco. En estas zonas, donde tradicionalmente ha operado la inversión privada, la oferta de predios es cada vez más escasa y por consiguiente adquieren mayor valor.

Hay que tener en cuenta que, en general, la iniciativa que genera el cobro de la plusvalía es de resorte del promotor, pero requiere el visto bueno y la autorización de la Administración Municipal, dando así inicio a la aplicación del Régimen Específico. Es precisamente sobre las áreas muy valorizadas donde los inversores solicitan el cambio de normativa sobre un predio único.

Relevancia económica

El porcentaje del 10% sobre la mayor edificabilidad fue establecido fundamentándose en que este es el valor que estipula el Estado a través de las instituciones que aplican la Ley Nacional de Vivienda como la incidencia aceptable del precio del suelo en relación con el costo de edificación que soporta. Por tanto, no siempre este porcentaje está ajustado a la plusvalía real de los suelos. Si se piensa en los predios de localización más apetecida y de disponibilidad escasa, se concluye que en estos casos lo que se cede es un valor muy menor de las plusvalías reales.

Los valores iniciales y la estimación de valor final de la mayor edificabilidad se calculan a precio de mercado con intervención del Servicio de Catastro y Avalúo de la Intendencia Municipal de Montevideo.

El cálculo se realiza sobre la diferencia entre los costos de mercado del suelo previos a su urbanización y los costos finales en el mercado, descontando los valores de inversiones en obras. En el caso de los mayores aprovechamientos edilicios, el cálculo se hace sobre la base de la diferencia entre la edificabilidad correspondiente a la aplicación de la normativa original y la edificabilidad lograda a partir del proyecto que la sustituye, mayor cantidad de pisos, mayor FOS, etc. Por ejemplo, un predio tiene por el Régimen General una altura de cinco pisos, se solicita incorporarlo a Régimen Específico, otorgando una altura de 12 pisos con igual área por planta, supongamos 100 m². El cálculo de la cesión será el 10% sobre la diferencia entre ambas situaciones (12 x 100) - (5 x 100) = 700 m². La cesión será del 10% sobre 700 m² a valor de mercado.

En los casos puntuales, sobre un padrón único se cobra en moneda un 10% del total de la cesión, a la aprobación del permiso de construcción, y el resto se integra una vez finalizada la obra, al momento de ocupación o habilitación del edificio.

Con el fin de gestionar estos recursos se ha creado un Fondo de Gestión Urbana y Rural (reglamentado en fecha 02-06-2003), que se provee en parte con los recursos provenientes de estas operaciones. No obstante su reciente reglamentación y falta de procedimientos administrativos claros, no nos permite hoy evaluar el funcionamiento de este Fondo.

La estimación de los montos globales que provee el recurso es muy difícil de calcular ya que tiene un muy fuerte componente aleatorio a partir de la aplicación del Régimen a predios aislados, en los casos de inmuebles urbanos que significan una modificación del Plan. Pero también respecto a la forma de pago, ya que algunas de ellas han comprometido obras civiles, mejoras de estructuras o infraestructuras urbanas.

A la fecha, desde la modificación del art D.40 (2002), se han aprobado cerca de 17 solicitudes de modificaciones cualificadas en suelo urbano. Sólo dos iniciativas en suelo urbano constituyen proyectos de detalle e incorporan varios predios: un polígono ubicado en Pocitos en su límite Este con Buceo y otro –aún no aprobado– ubicado sobre la Avenida Italia, ambos proyectos sobre áreas costeras.

Factores de éxito y de fracaso

Estas innovaciones en los instrumentos de gestión y ejecución aportadas por el POT no han encontrado el liderazgo necesario dentro de la Administración Municipal. Tal vez se deba pensar en qué medida las autoridades municipales han comprendido la importancia de la planificación y su conceptualización en estrecho vínculo con la gestión. Paradójicamente, el impulso a la construcción del Plan de Ordenamiento pareció tener su freno a la hora de obtener los respaldos políticos necesarios para su puesta en práctica, aun considerando situaciones de profunda crisis como las enfrentadas desde 2002.

Respecto a la gestión del Plan, no se ha logrado asignar el tema a un grupo de trabajo que avance en los procedimientos, en la creación de la memoria institucional que toda innovación necesita, a fin de transformarse en rutina. Se ha ido progresando en forma muy lenta, operando habitualmente “al golpe del balde”, es decir, se ha tratado de dar respuestas a partir de una demanda formulada.

Los procedimientos que aportan confiabilidad y transparencia a los mecanismos de gestión se han ido desarrollando muy lentamente. Recién hoy se está en condiciones de pensar en la reglamentación del cálculo de mayor aprovechamiento para las situaciones de transformación del suelo rural a urbano.

La necesaria vinculación de los sectores de la sociedad involucrados, profesionales, promotores e inversores, ha sido débil y sin una inserción institucional clara.

Se han acompañado las iniciativas privadas, actuando ante la necesidad de tomar decisiones.

El avance de las diferentes etapas ha resultado en un exceso en los tiempos y en los debates sobre criterios que es necesario adoptar con el fin de concretar los lineamientos fijados en los marcos normativos.

El sector que lidera las iniciativas dentro de este marco es sin duda el de los agentes privados, orientados a los sectores de clase alta y media alta.

Así se ha iniciado un proceso de urbanización de suelo potencialmente urbanizable en el sector 10 Norte de Camino Carrasco, de alta calidad y dirigido a un sector de muy alto poder adquisitivo.

Luego de la modificación del art. D.40 se han sumado, a pesar de la enorme crisis económica del país, un importante número de solicitudes de modificación de la normativa del Plan en los sectores costeros, es decir sobre las áreas de operación tradicional de la iniciativa privada.

Las razones de la falta de liderazgo no son fáciles de explicar. En los recientes debates de evaluación del Plan se ha manifestado claramente una visión de falta de voluntad política de llevarlo adelante por parte de las autoridades municipales.

“Mataron al Tigre y se asustaron con la piel” es el sugestivo título de un análisis recientemente publicado¹⁵ sobre el proceso de gestión del Plan.

A consecuencia de la modificación del art. D.40, liberando la aplicación del Régimen Específico a todo el suelo del departamento, la estrategia del Plan debería ser fortalecida.

Este procedimiento se ha aplicado en mayor medida para resolver situaciones puntuales, específicas, cuyo cambio de normativa obedece a los intereses de los promotores y cuya localización no supone el valor estratégico que el POT había asignado originalmente a estas acciones. Por el carácter de este tipo de edificación, el 10% de cesión es bajo, pero ello obliga a que en las áreas de promoción, para mantener la estrategia, deba reducirse voluntariamente este valor ya que no se mantendrían las ventajas; por el contrario, se eliminarían totalmente, si se mantuviera la cesión prevista.

Evaluación y perspectivas

La existencia del POT es breve (seis años) y ha debido enfrentar los avatares económicos y sociales del país, que han impedido su mayor avance. Sin embargo, ha logrado una amplia aceptación y apropiación por la ciudadanía no solo a nivel municipal.

En el nuevo escenario político abierto a partir de las elecciones nacionales de octubre de 2005, donde los gobiernos nacional y municipal serán ejercidos por el mismo partido (Frente Amplio), se augura un fortalecimiento jurídico que permita reajustar los aspectos estratégicos del Plan.

¹⁵ Ing. Chabalgoity y Arq. L. Manzini. *Gestión del territorio y del desarrollo urbano*. Maestría en Ordenamiento Territorial - Arq. Ramón Martínez Guarino.

La emergente superación de la crisis económica permitirá un desarrollo paulatino de los emprendimientos involucrados, lo que puede fortalecer las bases sobre las que se trabaja en relación con los efectos en el mercado, la adecuación y tal vez diferenciación de porcentajes de captación de plusvalías.

Respecto a la actitud del gobierno municipal, se considera necesario y conveniente fortalecer el liderazgo en la gestión del POT, aun cuando este requiera una revisión parcial y, tal vez por esto mismo, una reactualización del plan estratégico.

Asimismo, el adecuado seguimiento de los emprendimientos en Régimen Específico deberá aportar mayores elementos de certeza, a fin de fortalecer esta experiencia que en principio cuenta con la aceptación social.

La aplicación de la modificación del art. D.40 ha provocado críticas en el sentido de visualizar el instrumento como “una venta de excepciones”, como se ha expresado en varias oportunidades. Este hecho tampoco ha sido claramente explicado a la sociedad, más allá de lo que puede considerarse una moderada aplicación del Régimen Específico.

En la medida en que la administración mantenga la falta de contundencia en liderar la gestión del POT y en particular el Régimen Específico, esta opinión puede ser acertada y se puede desgastar el proceso.

Por otra parte, los principios y conceptos manejados y sobre los que se fundamente tanto la equidistribución de cargas y beneficios, como la cesión por mayor edificabilidad, han recibido un respaldo social evidenciado en las instancias de evaluación del Plan. Será necesario entonces repensar estos aspectos, en el momento de reajuste del Plan de Ordenamiento.

La vuelta al establecimiento de la estrategia del Plan pasa probablemente por la posibilidad de diversificar los porcentajes de cesiones sobre los valores de la mayor edificabilidad, según sean las áreas de aplicación.

La zonificación secundaria del Plan, con sus recomendaciones sobre la operativa a aplicar a cada una de las cuatro zonas del área urbana (centrales, costeras, intermedias y periféricas), puede ser una forma de diferenciar los porcentajes de aplicación e incorporar nuevamente la captación de plusvalías a la estrategia del Plan.

El precio compensatorio por mayor aprovechamiento como instrumento de recuperación de plusvalías: un caso en la ciudad de Montevideo, Uruguay¹

"... proponemos un modelo de planificación moderna y flexible... que contemple la incertidumbre e incorpore la concertación de actores como herramienta esencial... El Plan no sólo asume las características propias de un plan general de ordenamiento al estilo clásico, sino que integra la perspectiva estratégica... admite diversidad de actores, cada uno con sus intereses y sus estrategias... un Plan que se sustenta en los principios de equidad e integración social, defensa del medio ambiente, del patrimonio natural y cultural, de promoción de los valores de la tolerancia, del pluralismo y del respeto a la diversidad... un Plan inconformista que propone una ciudad alternativa, una ciudad mejor que la que hoy poseemos...".

ARQ. MARIANO ARANA

Intendente municipal de Montevideo
Presentación del POT en la Junta Departamental

Introducción: presentación y resumen

Montevideo es uno de los 19 departamentos que conforman la estructura político-administrativa de la República Oriental del Uruguay. Capital de la república, aglutina una alta proporción de la actividad económica, el intercambio comercial y los servicios, la banca y el turismo en el país. Con una superficie de cerca de 520 km², de los cuales aproximadamente un 60% es área rural y el restante 40% área urbanizada o potencialmente urbanizable, es asiento de algo más de 1.300.000 habitantes, 96% de los cuales viven en el área urbana.

¹ Deseo agradecer al doctor Juan Trinchitella y a la Arq. Adriana Sapelli por su colaboración y valioso aporte.

Planificar el desarrollo territorial y gestionar la dinámica de una ciudad de las características de Montevideo no es tarea sencilla, máxime cuando se apunta a consolidar una gestión pública transparente, explicitando los planes y programas y las reglas de juego que rigen el marco operativo de quienes funcionan en la ciudad. En este contexto, con una perspectiva estratégica e incorporando una reflexión que reconoce la diversidad de actores en el territorio, la Intendencia Municipal de Montevideo elaboró un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), apuntando hacia una orientación del desarrollo urbano que enfrentara los fenómenos de segregación socio-espacial, preservara valores de ocupación y uso democráticos de la ciudad y garantizara el reparto equitativo de las cargas y los beneficios del proceso urbanizador.

El POT, denominado Plan Montevideo, fue aprobado por la Junta Departamental² en 1998, según Decreto N° 28.242. Con él se introducen una serie de innovaciones en materia de ordenamiento territorial, entre las que se destaca el concepto del “mayor aprovechamiento” como uno de los instrumentos que contribuye a la gestión del territorio.

Normas posteriores avanzaron en la definición conceptual y operativa, así como en la reglamentación de la modalidad según la cual la sociedad participa del mayor valor generado, surgiendo así el denominado “precio compensatorio”. La Resolución Municipal N° 5399/03 determina que el mayor aprovechamiento se calculará como el valor total de comercialización del suelo urbano edificable resultante del proceso menos su valor anterior a éste y menos el costo de las inversiones en infraestructuras públicas incurridas para hacer viable ese mayor aprovechamiento –obras públicas que, en términos generales, son desarrolladas por los particulares, propietarios del suelo o promotores del proceso–. Es decir que el mayor aprovechamiento es aproximadamente el incremento del precio del suelo como consecuencia de un cambio de norma de usos y/o edificabilidad.

A partir de allí se fija el precio compensatorio como un porcentaje del mayor aprovechamiento: a) hasta un 10% en áreas de promoción y de planes especiales con valor estratégico, b) el equivalente al 10% del mayor aprovechamiento en todas las demás áreas. Esto quiere decir que en ciertas áreas de la ciudad cuya transformación tiene un valor estratégico por su impacto y efectos externos, el municipio está facultado a reducir la alícuota correspondiente al precio compensatorio como forma de incentivo a su desarrollo.

No obstante, se debe tener presente que la concreción y consolidación de esta normativa, si bien reposa sobre una amplia base conceptual y evidencia empírica, aún adolece de un respaldo jurídico relativamente endeble por cuanto las facultades que la Constitución y la ley asignan a los gobiernos municipales son bastante restrictivas en cuanto a la posibilidad de innovar en

² Órgano Legislativo Departamental.

MAPA

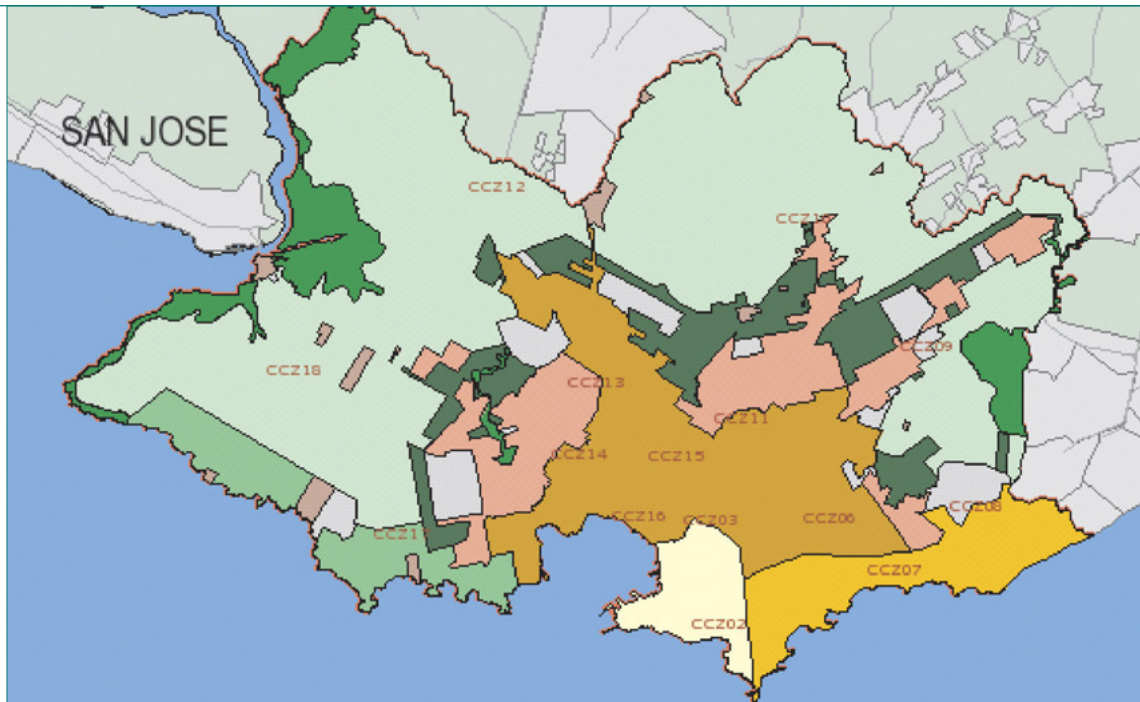
Zona urbana de Montevideo

1

310

Eloy E. RODRÍGUEZ

Fuente: Plano generado por el servicio de información territorial de la INMI.



materia de generación de ingresos³. Y esta tal vez sea una de las virtudes del instrumento y la normativa de referencia, en tanto representa un aporte verdaderamente creativo que sólo ha podido consolidarse en un contexto político caracterizado por un gobierno municipal encabezado por un intendente creíble y carismático, como lo es Mariano Arana. Este prestigioso urbanista, con gran respaldo popular, condujo la aprobación del POT a través un amplio diálogo y búsqueda de acuerdos con los principales actores privados relacionados con la cuestión. Asimismo, en la órbita del Poder Legislativo nacional comenzó luego a funcionar una comisión

³ Además se debe tener presente la concepción del derecho de propiedad recogido en la Constitución de la República: “Artículo 7. Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general... Artículo 32. La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda”.

especial con el cometido de estudiar un proyecto de ley de ordenamiento territorial, en cuyo seno la discusión en torno a la cuestión de la participación en las plusvalías no estuvo ausente.

En este marco, Montevideo está en cierto modo liderando en el país un proceso de innovación en materia de ordenamiento y gestión del territorio que ciertamente dejará sus huellas. Sin perjuicio de todo lo que aún resta por hacer, la introducción del tema en la práctica de la gestión territorial seguramente irá marcando senderos innovadores y generando una nueva cultura entre los agentes públicos y privados en torno a la cuestión, tal cual se pone de manifiesto con la resolución hasta ahora exitosa de los casos en que se ha ido materializando.

El contexto: un plan con los pies en la tierra... y la mirada en el porvenir

La experiencia que se describirá se encuentra aún en proceso de desarrollo en la ciudad de Montevideo y se caracteriza precisamente por la generación de plusvalías a partir de un cambio en la zonificación impulsada por el sector privado en superficies previamente delimitadas a tales efectos. Tal cambio de zonificación, que pasaría a calificar de urbano a un suelo rural, significa no sólo una modificación de usos asignados sino también de todos los parámetros de edificabilidad permitidos.

El contexto en el que se desarrolla el caso se caracteriza por una serie de definiciones y normativas generadas a partir de la aprobación del “Plan Montevideo” (POT), que, tal como se expresa anteriormente, introduce elementos que han significado una innovación y un avance en lo que se refiere a la recuperación de las plusvalías, al introducir en la agenda de discusión y en la práctica de la gestión territorial un elemento clave tanto en su relación con el desarrollo urbano como con la estructura de financiación de los gobiernos municipales.

Se debe tener presente que el proceso de elaboración del POT y por tanto la incorporación de elementos novedosos en la materia se concretó con el apoyo técnico español, a partir de un convenio de cooperación con la Junta de Andalucía, sin cuyo respaldo probablemente no hubiera sido posible avanzar tanto desde el punto de vista cualitativo ni haber aprobado el Plan en los plazos originalmente previstos.

En una realidad en la que las posibilidades que brinda la Constitución y las leyes a los gobiernos municipales son ciertamente limitadas y restrictivas, avanzar en este sendero y sortear los obstáculos existentes no ha sido tarea menor. Una vez alcanzado cierto acuerdo político y social que permitió la aprobación del POT con la introducción de las innovaciones mencionadas (tal como el concepto mismo del mayor aprovechamiento), el desafío pasó a ser el de implementar y llevar a la práctica la participación de la sociedad en las plusvalías generadas al amparo de lo establecido en la nueva norma.

Asimismo, la introducción de estas herramientas innovadoras en materia de gestión territorial ha puesto en evidencia la necesidad de un cambio cultural en el interior mismo de la Administración Municipal, generándose un proceso con resultados más o menos exitosos según las áreas y unidades.

En su definición de la zonificación del departamento, el Plan Montevideo estableció un conjunto de porciones de suelo a las que denominó “potencialmente urbanizables”, previstas como oferta potencial de tierras para desarrollar un proceso urbanizador de acuerdo con condiciones, garantías y prestaciones públicas que justifiquen dicho proceso.

Precisamente a una de esas áreas se refiere el presente estudio, el “Sector 10 - Norte de Camino Carrasco”, y en particular a la primera *unidad de actuación* determinada para el desarrollo del proceso. Las unidades de actuación son instrumentos de gestión del suelo que tienen por objeto el desarrollo armónico y convergente del proceso, así como el cumplimiento conjunto de los deberes de urbanización, cesión de suelo y distribución equitativa de las cargas y beneficios en una superficie delimitada a tales efectos.

Como se mencionó, la modalidad de desarrollo de tal unidad de actuación se inscribe en una de las opciones que propone el POT, la de iniciativa de los particulares, que en este caso promueven la incorporación al área urbana de una oferta de suelo destinada a vivienda de sectores sociales de alto poder adquisitivo, es decir de estratos medio-altos de la sociedad. La localización misma del sector es coherente con tal fin, tanto por el propio entorno en el que se sitúa como por la cercanía e interrelación con el barrio Carrasco, donde se asienta la población de más altos recursos del departamento.

Por otra parte, la puesta en marcha de este tipo de procesos de transformación del suelo supone la aplicación de un régimen especial que el mismo Plan Montevideo define como Régimen Específico: una modalidad de gestión del suelo que posibilita la aplicación (transitoria) de una normativa especial en términos de usos, edificabilidad y reparcelaciones. Este régimen es de carácter temporal y se extingue una vez cumplidos los plazos establecidos por el planeamiento correspondiente⁴.

Las áreas que se incluyan en el régimen específico deberán desarrollarse mediante unidades de actuación que contemplen la justa distribución de cargas y beneficios derivados de su aplicación, y los propietarios incluidos en tal régimen deberán abonar a la intendencia un precio

⁴ El POT establece tres regímenes de gestión del suelo: General, Patrimonial y Específico. El primero se refiere a la normativa general de usos, edificabilidad y afectaciones aplicada a todos los tipos de suelo. El Régimen Patrimonial se aplica con el objetivo de la preservación o protección específica de aquellas porciones de suelo declaradas a tales efectos. El Régimen Específico supone la aplicación de una normativa especial que sustituye a la general en términos de usos, edificabilidad y reparcelaciones; se aplica en las áreas de promoción del suelo urbano y en el suelo potencialmente urbanizable, una vez que se haya aprobado el correspondiente programa de actuación urbanística.

compensatorio equivalente al 10% del mayor aprovechamiento (del mayor valor) que le correspondiere en dicho régimen, recursos que en este caso y, según la modalidad de pago, serán reinvertidos con un sentido redistributivo en otras zonas de la ciudad.

En este sentido y en lo que se refiere específicamente a la cuestión de las plusvalías, el aspecto más notorio es precisamente la introducción del concepto del “mayor aprovechamiento”, que se ha definido como el incremento del valor económico de los inmuebles –en este caso el suelo– involucrados en una intervención en el territorio originado por la variación de los usos autorizados, la edificabilidad, la normativa de reparcelaciones, o la combinación de estos parámetros, y a partir del cual surge precisamente el *precio compensatorio*, cuya definición y características se explicitan a continuación.

El precio compensatorio: una solución creativa...

El instrumento que el Plan Montevideo prevé para hacer posible los procesos de recuperación de plusvalías es el denominado –debido a una serie de razones de índole básicamente jurídica– *precio compensatorio*, el cual representa un monto de recursos determinado como un porcentaje del mayor aprovechamiento y que en el presente caso equivale específicamente al 10% de dicho mayor valor.

El marco legal vigente en el país es muy claro en torno a que los ingresos que pueden percibir los municipios son los derivados de impuestos, contribuciones y tasas por la prestación de un servicio –especificados en la ley cuya facultad de creación no está en la órbita municipal– y el cobro de precios cuando ello correspondiera⁵. Y fue esta última opción a la cual arribó la creativa labor de los equipos técnicos y políticos de la Intendencia Municipal de Montevideo. Pero, como todo precio, supone que existe una transacción bilateral que requiere que una de las partes esté dispuesta a pagarlo, es decir que necesita el acuerdo de los particulares para hacer efectivo su cobro. No obstante, hay que tener en cuenta que del lado de la Administración Municipal está su prerrogativa de regular los derechos sobre usos, ocupación y edificación sobre el suelo, y ello es un elemento estratégico clave en la interacción con los particulares.

⁵ La Constitución establece en su artículo 297: “Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos:

- 1°) Los impuestos sobre la propiedad inmueble...
- 2°) El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada...
- 3°) Los impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales y los que se creen por ley en lo futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas en este artículo.
- 4°) Las contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.
- 5°) Las tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental, y las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales.
- 6°) Los impuestos a los espectáculos públicos...
- 7°) Los impuestos a la propaganda y avisos de todas clases...
- 8°) Los beneficios de la explotación de los juegos de azar...”.

A los efectos de su cálculo y materialización en casos como el que nos ocupa, se ha explicitado una definición del mayor aprovechamiento como el incremento del valor del suelo al incorporarse al suelo urbano y que equivale al valor total de comercialización del suelo urbano edificable resultante del proceso menos su valor anterior a éste y menos el costo de las inversiones en infraestructuras públicas incurridas para hacer viable ese mayor aprovechamiento. En este sentido, debe quedar claramente explicitado que las obras de infraestructura a las que se hace referencia son absolutamente todas, desde las troncales o redes matrices hasta las de tipo más local o secundarias. Es decir que el municipio no se hace cargo de ningún costo en el proceso urbanizador.

Asimismo se definen una serie de modalidades y plazos para hacer efectivo el pago del precio compensatorio.

...En una intervención "tradicional"

Como se expresó anteriormente, el presente caso se refiere a una intervención cuya característica central es la modificación de la normativa vigente con relación a la zonificación y los usos del suelo (cambio de categoría del suelo que pasa de rural a urbano), y consiguientemente de parámetros urbanísticos, en el marco de un proyecto impulsado por promotores privados al amparo de lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial.

La unidad de actuación a desarrollar comprende una superficie aproximada de 111 hectáreas de suelo bruto (rural), de las que se obtendrán unas 80 hectáreas⁶ de área edificable (suelo urbano), luego de las cesiones de suelo correspondientes destinadas a las infraestructuras públicas y a los espacios libres.

Los propietarios del suelo y/o promotores de la iniciativa deben comprender un porcentaje determinado del área total de la unidad de actuación y realizar a su costo todas las obras de infraestructura pública necesarias para la urbanización, así como cumplir con los deberes de cesión de suelo correspondiente. Una vez cumplidos estos requerimientos y los vinculados al pago del precio compensatorio, el gobierno municipal está facultado a otorgarle al suelo la calificación de urbano y aprobar los fraccionamientos correspondientes.

Plusvalías generadas: estimaciones preliminares

La puesta en práctica del POT y en particular de sus instrumentos más innovadores ha supuesto – y significa aún– un gran desafío para la propia cultura y rutina de procedimientos de la Administración Municipal y sus dependencias, que ha debido adaptarse, capacitarse y abordar la gestión del territorio de un modo distinto al tradicional. De manera particular, el Servicio de

⁶ La superficie no está aún completamente determinada por cuanto no se han aprobado los proyectos definitivos.

Catastro y Avalúo de la Intendencia Municipal de Montevideo ha sido uno de los que más rápidamente se ha apropiado de las ideas nuevas introducidas por el Plan, siendo además el que carga con la responsabilidad de valorar todo lo referente al cálculo del mayor aprovechamiento y el precio compensatorio.

Dadas las características de la etapa de desarrollo en la que se encuentra el proceso, a partir de las valuaciones realizadas por el Servicio de Catastro sólo se pueden hacer estimaciones primarias de los montos antes mencionados, es decir de las plusvalías generadas, cuya validación está sujeta al ajuste de los costos de las obras y de las tasaciones del suelo, y sobre todo a la negociación con los promotores.

Asignándole un precio de US\$ 10,8 al m² del suelo bruto, un valor de cerca de US\$ 70 el m² de suelo urbano resultante y un cierto valor ficto a las obras de infraestructura, se pueden obtener los siguientes resultados:

Valor suelo original:	US\$ 12.000.000
Valor suelo urbano:	US\$ 53.000.000
Obras de infraestructura:	US\$ 4.000.000
Mayor valor:	US\$ 37.000.000
Precio compensatorio:	US\$ 3.700.000

Estos son valores promedio y estimados para toda la unidad de actuación, sin tener en cuenta eventuales heterogeneidades presentes en su interior. Su estimación contiene no sólo la propia modificación de zonificación sino también los cambios en otros parámetros, como la edificabilidad asociada a cada predio. Dadas las características del caso y las peculiaridades relativamente homogéneas de los parámetros urbanísticos definidos, así como la concentración en un muy reducido número de propietarios agrupados en un único consorcio, el cálculo preliminar no ha avanzado en la distinción por tipologías edilicias o por propietarios originales a los efectos de la proyección del precio compensatorio.

Una vez fijados los valores correspondientes, se ha establecido como mecanismo de indexación el uso del índice de precios al consumo (IPC) y del índice de costo de la construcción (ICC), ambos generados por el Instituto Nacional de Estadística.

Se debe tener presente que si bien este monto corresponde al conjunto de la unidad de actuación y por lo tanto se iría haciendo efectivo a lo largo de una serie de años –según plazo a determinar–, una cifra de tal magnitud y para una superficie como la de referencia reviste una relevancia considerable desde el punto de vista financiero, si se toma en cuenta que los ingresos anuales totales del municipio rondan los US\$ 180 millones, de los que unos US\$ 80 millones están vinculados a la propiedad inmobiliaria.

El caso en cuestión: otros elementos

La intervención urbana de referencia es básicamente un cambio en la normativa sobre una porción del suelo y su motivación original, tal como lo expresaba el propio Plan de Ordenamiento Territorial, es promover la transformación de un antiguo suelo suburbano o potencialmente urbanizable en suelo urbano de uso básicamente residencial (paso de un suelo no urbanizado a suelo urbano).

La puesta en práctica de instrumentos de gestión territorial novedosos en el ámbito de Montevideo no configura un acto aislado de aplicación puntual, sino que integra una visión global y una estrategia de orientación hacia un desarrollo urbano equilibrado que enfrente los procesos de segregación socioespacial y que consagre principios de equidistribución de cargas y beneficios de la urbanización. Todo ello no puede concebirse sin considerar la llegada al gobierno municipal de un urbanista de prestigio, de un ciudadano defensor del patrimonio de Montevideo, de un intendente capaz de liderar un proceso planificador tan ambicioso como el que culminó con la aprobación del POT, legitimado además con el aporte profesional de la cooperación española.

Debe decirse que si bien los instrumentos son innovadores, en la ciudad existen antecedentes de estrategias de recuperación de plusvalías mediante la definición y aplicación con mayor o menor éxito de otras herramientas, como la contribución por mejoras, la negociación de contrapartidas, etc. Además, en gran medida, la introducción de estas nuevas figuras normativas y de gestión del territorio recoge la experiencia de otras realidades, particularmente lo aportado al respecto por la legislación española.

En el caso que nos ocupa, el disparador o hecho generador de las plusvalías es la decisión administrativa del municipio de transformar en suelo urbano un antiguo suelo rural que el Plan de Ordenamiento había calificado como potencialmente urbanizable. La transformación se produce en el marco de un programa de actuación urbanística a iniciativa de particulares que deben cumplir una serie de requerimientos antes de concretarse la modificación de la normativa sobre zonificación y usos del suelo.

El proceso de recuperación de las plusvalías se materializa mediante el condicionamiento de la autorización para el inicio de las obras de urbanización al pago en efectivo del 10% del precio compensatorio y la documentación del 90% restante a satisfacción del municipio⁷. El método de cálculo indica que el mayor aprovechamiento es el equivalente al valor total de comercialización del suelo urbano edificable resultante menos su valor anterior y menos el costo de las inversiones en infraestructuras públicas incurridas para hacer viable ese mayor aprovechamiento. A partir de allí se calcula el precio compensatorio (plusvalía recuperada) como un 10% del MA.

⁷ Dicho 90% se puede hacer efectivo de diversas formas: promesa de traspaso de suelo o inmuebles, pago en obras en otras zonas del departamento, firma de convenio para pago en cuotas, etc.

El período de recuperación de tales plusvalías dependerá de las modalidades de pago que se terminen acordando y por lo tanto la clave está en la negociación municipio-propietarios. En el caso en estudio, que corresponde al desarrollo de la primera unidad de actuación, en principio se ha acordado un plazo total que no puede exceder un período de ocho años (con posibilidad de extender a 10), en el que se incorporará el área total al suelo urbano, momento en el cual debería culminarse la integración del precio compensatorio.

En síntesis, la integración del precio se realizará de la siguiente manera:

- ❖ Un monto no menor al 10% se abonará al contado y en efectivo, antes de la autorización administrativa de comienzo de las obras.
- ❖ El saldo deberá en el mismo acto ser documentado a satisfacción del municipio. La norma establece que el deudor podrá prometer en venta unidades de propiedad horizontal del inmueble o inmuebles que por este procedimiento se incorporan al Régimen Específico, cuyo valor en metros cuadrados equivalga –de acuerdo con el avalúo que efectúen los servicios municipales competentes– al saldo del precio compensatorio impago. Para este saldo, y sólo excepcionalmente para el monto anterior, el deudor podrá solicitar la realización del pago en obras o construcciones públicas de valor equivalente; para ello es requisito imprescindible la previa autorización de la Junta Departamental. También podrá solicitar la realización del pago mediante la transferencia de otros bienes inmuebles de valor equivalente.

El monto del precio compensatorio se destina al Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural (FEGUR), el cual se nutre además con otros recursos y está destinado a financiar total o parcialmente los planes, las actuaciones y los proyectos jerarquizados por el Programa de Acción Territorial emergente del POT o a contribuir con los titulares de bienes inmuebles con afectación de preservación localizados en áreas dentro del Régimen Patrimonial o que hayan sido declarados bienes de interés municipal⁸.

Otro aspecto a resaltar tiene que ver con los roles de los principales actores involucrados en el “juego”, al menos hasta esta etapa del proceso, como son los propietarios del suelo y promotores de la iniciativa, por un lado, y la Intendencia Municipal de Montevideo, por otro. Este proceso se ha caracterizado por una especial interacción estratégica en la que el comportamiento de los agentes ha sido particularmente relevante.

A modo de ejemplo se pueden mencionar hechos tales como el que los promotores han realizado planteamientos tendientes a exonerarlos del pago del precio compensatorio, esgrimiendo, entre otros, el argumento de que su calidad de inversores, que cargan con los costos de las obras, los haría acreedores de lo que han denominado “premio al desarrollista”, posición que con el devenir de las negociaciones han ido atenuando y modificando.

⁸ En la práctica, el FEGUR todavía no está operando por cuanto acaba de crearse una cuenta extrapresupuestal a tales efectos y aún no ha registrado ingresos de relevancia.

Por su parte, el municipio mantiene como guía de su accionar la defensa del interés general y la garantía del cumplimiento de los principios de equidistribución de cargas y beneficios, así como la convicción de que en verdad es la sociedad por intermedio del municipio quien cede derechos urbanísticos a los privados a través de la planificación y, por lo tanto, es razonable su participación en las plusvalías que ella misma ha originado. No obstante, y como en toda interacción estratégica, el sector público también va modificando sus posiciones y en el marco del proceso negociador se pueden suscitar ciertas concesiones a demandas de los promotores.

Valoración de la experiencia:

"¿Éxito o fracaso?... lo que cuenta es el camino"

En la medida en que ésta es una experiencia en pleno proceso de construcción y además el primer caso de desarrollo de un programa de actuación urbanística a iniciativa privada, los resultados en lo que se refiere a la recuperación de plusvalías son aún prematuros. Sin embargo, se puede realizar una valoración exitosa de la culminación de una primera etapa del proceso, resultante de una negociación entre el municipio y los promotores privados, que ha culminado con la firma de un Acta de Compromiso según la cual los particulares asumen las responsabilidades correspondientes. En particular, dicha Acta recoge la aceptación por parte de los propietarios – promotores del pago del precio compensatorio–, lo que representa un hecho relevante en sí mismo, en tanto legitima el derecho de la sociedad, a través del gobierno municipal, a recuperar parte de las plusvalías generadas y que, en ausencia de tal mecanismo, serían totalmente absorbidas por los propietarios del suelo.

Pero, además, no puede dejar de valorarse como un resultado positivo el propio proceso de aplicación de las herramientas que el Plan ha puesto a disposición, por cuanto la adquisición de nuevas habilidades por parte de los técnicos municipales significa un aprendizaje y un enriquecimiento colectivo de la institución como un todo que debe a veces sacudirse y quitarse de encima viejos hábitos e incorporar nuevas rutinas a su quehacer cotidiano.

En este marco, parece oportuno resaltar, entre otros, algunos elementos positivos que se han generado a lo largo de su desarrollo:

- ❖ Puesta sobre la mesa de la cuestión de la recuperación de plusvalías como tema de debate y como elemento central en los procesos de desarrollo urbano.
- ❖ Generación de una masa crítica a nivel de los técnicos municipales que prestan cada vez mayor atención y profundizan su formación en torno al tema.
- ❖ Contribución a trasladar el centro de análisis del fenómeno por cuanto apunta a consolidar la idea de que en realidad es el municipio, a través de diversas figuras de planificación, el que cede plusvalías a los propietarios y por lo tanto es legítimo el derecho a recuperar al menos parte de las mismas.

- ❖ Apuesta a la posibilidad de generar sinergias entre el sector público y el privado en torno a proyectos de desarrollo urbano que, persiguiendo el beneficio particular, se basen en la supremacía del interés general.

Más allá de las valoraciones teóricas y conceptuales del problema, y la valoración de sus efectos a la luz de la experiencia internacional, la aceptación de la aplicación de estos instrumentos por parte de importantes operadores privados ya representa un significativo avance en relación con la situación anterior.

Cabe recordar que si bien éste no es el primer caso de aplicación de la norma sobre mayor aprovechamiento⁹, sí es la primera experiencia de desarrollo de un programa de actuación urbanística a iniciativa privada y sus resultados serán claves a la hora de evaluar su impacto y potencial réplica. Por otra parte, las perspectivas para la generación de nuevas experiencias de recuperación de plusvalías en la ciudad son relativamente alentadoras y de hecho algunas ya están en curso, tanto en áreas de suelo rural como en el propio tejido urbano.

Conclusiones: cambia, todo cambia

En primer lugar, y a modo de conclusión, no puede dejar de valorarse que en materia de recuperación de plusvalías claramente se ha avanzado a lo largo y ancho del continente. Se está en una situación más favorable que la de 10 o 20 años atrás. Ya es hora de que no haya más “décadas perdidas” para América Latina.

Parece importante remarcar la pertinencia y la importancia de la recuperación de plusvalías como instrumento al servicio de un desarrollo urbano equitativo y democrático. Tal como se expresara anteriormente, hay que tener presente que es la sociedad quien transfiere derechos o aprovechamientos a propietarios o promotores, al poner en marcha diversas figuras de planificación y gestión territorial y, por lo tanto, todo lo que signifique avanzar en la legitimación de los procedimientos de recuperación de plusvalías es central a la hora de realizar evaluaciones y formular conclusiones.

En el caso particular objeto de estudio, si bien sólo se podrían extraer algunas conclusiones preliminares, es de interés destacar que con este tipo de experiencias se van generando nuevas modalidades de relación entre el sector público y el privado, que con sus estrategias y visiones participan de un “juego” complejo y de resultados inciertos y a veces contradictorios.

Asimismo debe valorarse positivamente el rol del municipio de Montevideo como impulsor de instrumentos de recuperación de plusvalías aun en un marco jurídico “adverso”, que no se

⁹ Ha sido de aplicación en una decena de casos, en cuatro de los cuales se ha establecido el monto y la modalidad de pago y en uno de ellos se está haciendo efectivo el cobro. En todos los casos se trata de operaciones en el suelo urbano, bajo aplicación del Régimen General y generalmente se refieren a la concesión de mayor edificabilidad.

caracteriza precisamente por fomentar o potenciar el papel de los gobiernos municipales en éste y otros ámbitos. En ausencia de una Ley de Ordenamiento Territorial y de otras que flexibilicen el marco normativo de acción de los municipios, se han generado soluciones creativas para hacer frente a situaciones como la descrita en el presente documento.

Por otra parte, como uno de los aspectos importantes, no habría que perder de vista el hecho de que la introducción de instrumentos de recuperación de plusvalías a la práctica del desarrollo territorial seguramente tendrá consecuencias fiscales en la medida en que se configuran nuevas fuentes de ingresos, hecho no menor en casos como el de Montevideo, donde aún los ingresos provenientes de otras fuentes, como los vehículos, constituyen un porcentaje de relevancia.

Por último, no quisiera dejar de mencionar, aunque resulte reiterativo, un elemento que a mi juicio es de trascendencia por su impacto sobre la institución, por las externalidades que genera, por su significado político: la consolidación de un nuevo “saber”, de nuevas capacidades, de equipos técnicos más preparados, de una cultura organizacional que adopta nuevos enfoques y nuevas rutinas, en fin, de una forma de ir pensando y gestionando el desarrollo de la ciudad con una visión más flexible, más democrática y, por qué no, más justa.

Bibliografía

Decreto N° 28242 - Plan Montevideo.

Decreto N° 29471 - Programa de Actuación Urbanística
“Sector 10 Norte de Camino Carrasco”.

Resolución 5399/03 - Reglamentación artículo D40 del
POT.

Resolución 2110/03 - Reglamentación del Fondo Especial
de Gestión Urbana y Rural (Fegur).

Expediente Municipal de Trámite del PAU, con todos los
recaudos correspondientes (proyectos ejecutivos,
proyecto de distribución de cargas y beneficios, informes
jurídicos, etc.).

Acta de Compromiso firmada entre la Intendencia
Municipal de Montevideo y los titulares de los predios
integrantes de la unidad de actuación de referencia
(diciembre de 2004).

Página Web de la IMM: www.montevideo.gub.uy/pot.

www.montevideo.gub.uy/Resoluci.nsf.

Página Web de la Junta Departamental de Montevideo:
www.juntamvd.gub.uy/dec_res_02.htm.

Página Web del Parlamento del Uruguay (para consulta de
la Constitución y leyes): www.parlamento.gub.uy.

La contribución especial por plusvalía en materia de urbanismo.

Caso de estudio: Municipio Baruta, Caracas-Venezuela

Resumen

En el caso venezolano, la *contribución especial por plusvalía* (a partir de aquí CEP) es definida como una obligación tributaria que impone el Estado a los particulares con motivo del beneficio o el aumento en el valor de sus propiedades –aumento patrimonial–, a consecuencia de los cambios de usos o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por la aprobación de los planes urbanísticos y las ordenanzas de zonificación asociadas a los mismos. Esta competencia es ejercida desde el nivel municipal.

La CEP es una de las figuras tributarias previstas en el marco normativo venezolano, como parte de los ingresos municipales, recogida por la Constitución vigente (1999) como un tributo. Su alcance permite a los municipios gravar “los mayores valores que obtengan los inmuebles ubicados en su respectivo territorio, en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por planes de ordenación urbanística”, asociándola así a una competencia tan determinante de la vida local, como lo es el desarrollo urbanístico.

Cabe destacar que la CEP es una competencia con antecedentes legales que parten desde 1947 y aparece concebida como un tributo local por primera vez en la legislación venezolana en 1983, en el artículo 68 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, siendo recogida y reconocida por las leyes nacionales sancionadas posteriormente.

El municipio Baruta del Distrito Metropolitano de Caracas ha sido pionero en el establecimiento y cobro de la CEP, a partir de los años 1997 y 1998, con experiencias únicas en el país, establecidas en los sectores de La Naya-Las Minitas y la Urbanización Las Mercedes, respectivamente. El municipio recoge este tributo en sus leyes locales –ordenanzas, decretos y resoluciones– y lo utiliza como una herramienta de fiscalidad urbanística en áreas consideradas críticas, por los procesos de transformación y cambio de uso e intensidades a los cuales se han visto sometidos los predios. La Urbanización Las Mercedes es un sector de la ciudad ubicado estratégicamente, que funciona como área de paso y posee vocación de área central de servicios metropolitanos.

La Ordenanza de Zonificación del Sector La Naya-Las Minitas (1997)¹ y la Ordenanza de Zonificación de la Urbanización Las Mercedes (1998)² han sido los dos instrumentos más recientemente publicados, que actualizaron la normativa urbana e incorporaron la captación de la CEP. En 1999, el Concejo Municipal de Baruta (ente legislativo municipal) sancionó la Ordenanza General de Contribuciones Especiales por Plusvalía en Virtud de los Cambios de Usos o de Intensidad de Aprovechamiento de Terrenos³. Esta Ordenanza tiene el carácter de ley municipal, funciona como una “ordenanza marco” en materia tributaria, que regula el cálculo del tributo, la oportunidad y forma de pago del mismo, los beneficios fiscales, las sanciones, los recursos y la administración de la CEP que va a ser aportada al municipio por los particulares beneficiados de un mayor valor sobre sus lotes de terrenos o parcelas.

La CEP en Venezuela se constituye como una de las figuras legales destinadas a garantizar el financiamiento y la ejecución de las obras de servicios de infraestructura y equipamientos públicos, establecidas en los planes urbanísticos locales y sus respectivos programas de actuaciones urbanísticas, ya sea que éstos se aprueben bajo la figura del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), que abarca todo el territorio del municipio, o de planes especiales (PE) de escala sectorial, ambos de competencia municipal.

Es necesario aclarar que en ejercicio de la autonomía del Poder Municipal en Venezuela, las ordenanzas municipales, como instrumentos de regulación de los planes, son leyes y por lo tanto delimitan el derecho de propiedad, respondiendo a la función social de la misma, establecida en el nivel constitucional. Los municipios venezolanos cuentan con una amplia potestad y competencia para legislar en esta materia, dentro del marco legal nacional vigente.

¹ Publicada en *Gaceta Municipal* No. extraordinario 110-07/97 del 9 de julio de 1997. Municipio Baruta, Estado Miranda.

² Publicada en *Gaceta Municipal* No. extraordinario 189-12/98 del 16 de diciembre de 1998. Municipio Baruta, Estado Miranda. La Urb. Las Mercedes cuenta con una superficie de 144,30 hectáreas, una población de 5.049 habitantes (año 1998) y su ordenanza de zonificación del año 1998 intensificó su vocación hacia los usos comerciales metropolitanos y turísticos, y redensificó la capacidad constructiva de las parcelas en general.

³ Publicada en *Gaceta Municipal* No. extraordinario 154-08/99 del 13 de agosto de 1999. Municipio Baruta, Estado Miranda.

En el caso de estudio, la CEP está asociada a un procedimiento de determinación de la base imponible en la que se calcula el mayor valor (valor agregado) que adquieren los terrenos, en virtud de los cambios establecidos en las condiciones de edificabilidad y de uso, definidas en las ordenanzas de zonificación, anteriores y vigentes (antes y después del cambio de zonificación). Este mayor valor (MV) es la base del cálculo para la determinación de la CEP, regulada a nivel tributario por la Ordenanza General sobre Contribuciones Especiales por Plusvalía del Municipio Baruta. El mayor valor (MV) es el resultado de restarle al valor resultante ($VR = M2 \times VU$) el valor inicial ($VI = M1 \times VU$) de los terrenos en análisis, donde los M1 (edificabilidad anterior, en m^2) y el M2 (edificabilidad establecida en nueva norma, en m^2) son el resultado de aplicar las condiciones de edificabilidad anteriores y actuales establecidas en la norma urbanística (Ordenanza de Zonificación) al predio o parcela específica. El VU se corresponde con el valor de venta del m^2 del inmueble (valor de mercado que incluye la construcción y el suelo) según el uso más rentable (valor de expectativa), fijado expresamente en la Ordenanza de Zonificación en Unidades Tributarias⁴. Si la diferencia entre ambos valores es positiva se *presume* que el terreno adquirió un mayor valor (MV), asociado al cambio en la norma urbana que benefició al propietario del inmueble, y este hecho genera la obligación de exigir el pago de la correspondiente CEP, el cual no puede superar el 5% de dicho MV.

Se espera, a corto plazo, que este primer avance se replique en otros sectores del municipio definidos como “áreas críticas” en el proyecto del PDUL, tales como la Urbanización La Trinidad y la Urbanización Chuao, las cuales, después de la elaboración de los correspondientes planes especiales (PE), están a la espera de su entrega ante el legislativo municipal, consulta pública y aprobación de sus respectivos proyectos de ordenanza de zonificación.

Este potencial del marco jurídico vigente, a escala nacional y municipal, lamentablemente no había sido aprovechado hasta ahora, posiblemente por el desconocimiento general sobre la determinación y aplicación de este tributo y/o por el costo político que el mismo podría generar frente a los contribuyentes. Se debe recordar que Venezuela es un país petrolero y, como tal, su índice de presión fiscal es muy bajo; las municipalidades tradicionalmente se han venido financiando a través de asignaciones directas aportadas por el nivel nacional, más que por la recaudación proveniente de sus ingresos propios (impuestos y tasas).

En el municipio Baruta, desde el punto de vista operativo, las direcciones involucradas en el cálculo y recaudación de este tributo (CEP) son las dependencias responsables de la planifica-

⁴ La unidad tributaria es la medida de valor creada a los efectos tributarios como una medida que permite equiparar y actualizar a la realidad inflacionaria los montos de las bases de imposición, exenciones y sanciones, entre otros, con fundamento en la variación del índice de precios al consumidor (IPC), estimado por el Banco Central de Venezuela. Dicho valor es fijado anualmente por el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), según Providencia Administrativa, publicada en la *Gaceta Oficial*. Ver en página Web: http://www.seniat.gov.ve/portal/age?_pageid=62,64462&_dad=portal&_schema=PORTAL.

ción urbana y el catastro (DPUC), así como la de la administración tributaria (Semat), respectivamente. Se han fijado como meta seguir avanzando en la sistematización del proceso de cálculo, notificación, determinación y cobro de la CEP. De un universo de 764 parcelas, han sido notificados 117 propietarios (15,31%) para el 31 de diciembre de 2004, quedando por notificar 647 (84,69%) parcelas. De las parcelas notificadas se ha obtenido un ingreso de 1.820.167.858 bolívares (948.004 dólares).

Hasta el momento se han afrontado inconvenientes tanto en la aplicación de la norma como en la captación de la CEP, siendo introducidos hasta el 31 de diciembre de 2004, seis recursos de reconsideración por igual número de particulares.

En una primera evaluación se puede afirmar que: 1) el método establecido resulta apropiado para el caso venezolano, y cuenta con niveles satisfactorios de control social, respaldado por el Fondo Especial para la administración y control de estos recursos; 2) las obras públicas establecidas en el Plan Urbanístico que generó el cambio de zonificación se están ejecutando con los recursos financieros provenientes de la captación de la plusvalía, cumpliendo con el objetivo para el cual fue creado el tributo; 3) se espera poder reproducir esta experiencia en otros sectores del municipio que están actualmente sometidos a un proceso de transformación urbana y que cuentan con estudios avanzados de proyectos de ordenanzas de zonificación; 4) queda por despejar la incertidumbre sobre el futuro legal del cobro de la CEP, en espera de las sentencias judiciales que puedan resultar de los recursos administrativos o tributarios, introducidos por algunos contribuyentes en torno a la legalidad del cobro de este tributo por parte del municipio.

Contexto

Características del área de estudio

El municipio Baruta forma parte del territorio del Estado Miranda y, a su vez, es uno de los cinco municipios autónomos que conforman el Distrito Metropolitano de la ciudad de Caracas (*mapa 1*). Tiene una población estimada para el año 2001 de 321.298⁵ habitantes; cuenta con una superficie de 9.392,65 hectáreas, de las cuales 4.698,35 (50,2%) están urbanizadas y concentran al 98,19% de la población, mientras que las 4.694,30 hectáreas restantes se encuentran reguladas por el Ministerio del Ambiente como zonas protectoras del Área Metropolitana de Caracas, pudiendo albergar desarrollos residenciales de baja densidad.

Posee una ubicación geográfica favorable y actúa como elemento integrador del sureste de Caracas con el resto de los municipios del área metropolitana, lo que ha generado que este municipio sea un territorio de paso vehicular, mayoritariamente dedicado al uso residencial, con

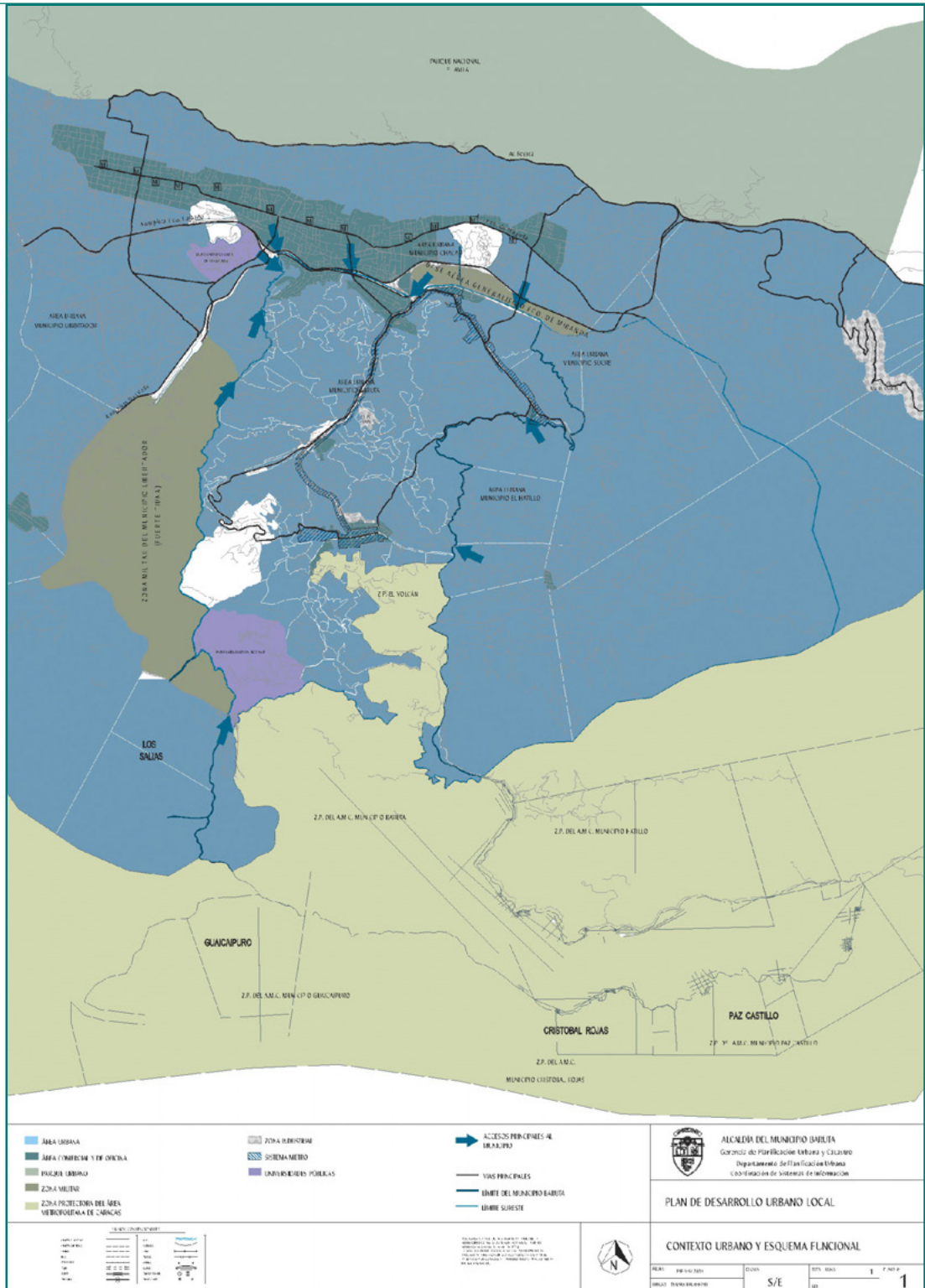
⁵ Cálculos por proyección suministrados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

MAPA

Distrito Metropolitano de la ciudad de Caracas

1

Fuente: Alcaldía del Municipio de Baruta



áreas céntricas de servicios y comercios especializados, que cuenta aún con extensiones de tierra urbana destinada a la expansión de la ciudad. Desde el punto de vista socioeconómico, alberga una población mayoritariamente joven, pues el 72,23% de la misma está ubicada en el grupo de edades entre los 15 y 64 años; el nivel económico del 81,22% de la población total corresponde con los niveles medio, medio-alto y alto, ubicada en urbanizaciones, mientras que el restante 18,78% de la población, de niveles bajo y muy bajo, se ubica en aproximadamente ocho barrios.

La Urbanización Las Mercedes y sus alrededores inmediatos (área de estudio de este trabajo) se ubican al norte del municipio, con una superficie de 144,30 hectáreas totalmente urbanizadas, y en 1998 contaba con una población de 5.049 habitantes (1,62% de la población total).

Si bien no se cuenta con indicadores actualizados acerca de la dinámica socioeconómica del municipio Baruta⁶, se presume una tendencia general de expansión hacia las zonas aún no urbanizadas y la consolidación de los centros de servicio y empleadores existentes, tal como lo es la Urbanización Las Mercedes, dentro de su carácter y rol de zona mixta de servicios metropolitanos.

Inserción institucional

Dentro del municipio Baruta existen dos experiencias en lo que a contribuciones especiales se refiere. Responden a una decisión política, con visión integral de ciudad, que viabilizó la aplicación de la CEP como una fuente de ingresos para financiar la ejecución de las obras de infraestructura y equipamientos demandadas por las nuevas condiciones de desarrollo urbano aprobadas y recuperar parcialmente las plusvalías urbanísticas generadas por las nuevas regulaciones, al captar el máximo valor establecido por la ley.

En el caso de La Naya-Las Minitas, sector rezonificado y orientado a transformarse en núcleo empleador y prestador de servicios, tanto la CEP como la contribución especial por mejoras se regularon a partir del 9 de julio de 1997. Sin embargo, aún no han sido recaudadas debido a algunas particularidades que han prolongado su aplicación, tales como: i) la falta de recursos para financiar costosas obras de infraestructura y vialidad, sin las cuales no es posible integrar las áreas de nuevo desarrollo al resto de la ciudad, razón por la cual se ha demorado la ejecución de las nuevas edificaciones; ii) las demoras asociadas a numerosos trámites para la incorporación vial sobre una autopista de carácter nacional, y iii) la resistencia vecinal a la instalación de estos nuevos núcleos comerciales. Cabe destacar que la suma de los montos por concepto de CEP y contribución especial por mejoras, que se encuentran en revisión y cálculo (solo se tienen definidos dos aportes, por un total de 140.072,12 UT), está muy por debajo del costo estimado de las obras necesarias, que alcanza aproximadamente las 850.000 UT, lo cual es un llamado a la autoridad local para la identificación y evaluación de la viabilidad financiera de los futuros planes especiales.

⁶ Los estudios más recientes datan de 1999, Estudio Socioeconómico del Plan de Desarrollo Urbano (PDUL).

En el caso de la Urbanización Las Mercedes, la CEP se reguló, a partir del 16 de diciembre de 1998, asociada a la Ordenanza Tributaria Marco (13/08/1999), la cual reglamenta la aplicación y cobro de este tributo dentro del ámbito territorial del municipio Baruta, que está siendo recaudado actualmente.

Esta experiencia requirió un proceso interno de reorganización y adaptación operativa e institucional, relacionado transversalmente con varias direcciones, lo cual permitió darle la aplicabilidad necesaria, pasando de lo normado a lo ejecutado. En primera instancia, se establecieron comisiones de trabajo entre las dependencias municipales involucradas⁷, para establecer las tareas específicas que debían ser asumidas por cada una y definir el procedimiento para la recaudación de la CEP, quedando el ajuste institucional de la siguiente manera⁸:

- ❖ **Consultoría Jurídica y Sindicatura Municipal:** Responsable de los dictámenes legales que sustentaron la aplicabilidad del cobro de la CEP y la determinación de casos no sujetos al pago de este tributo; redacción del decreto de creación del Fondo de Plusvalía y de la resolución para el nombramiento de la Junta Directiva, ambos firmados por el alcalde; elaboración de los recursos jerárquicos interpuestos ante el municipio por el cobro del tributo; asistencia legal a la Junta Directiva del Fondo como representante del municipio.
- ❖ **Planificación Urbana y Catastro:** Responsable de la definición del procedimiento del cálculo del mayor valor, estimando los metros cuadrados de área vendible de cada inmueble permitidos por la norma urbana anterior (1980) y la vigente (1998) en tablas de cálculo; sistematización, actualización y consolidación de la base de datos catastral y tributaria de los inmuebles; elaboración del formato de notificación que debe ser entregado a los contribuyentes; entrega de las notificaciones a aquellos contribuyentes que la soliciten; apoyo en el diseño de las planillas de autoliquidación; corresponsable en la supervisión de los ingresos recaudados a fin de establecer los planes de futuras inversiones.
- ❖ **Ingeniería Municipal:** Responsable de exigir el pago de la CEP como requisito para la tramitación de permisos de obra nueva, refacción, demolición y certificación de terminación de obras o habitabilidad, pudiendo aceptar el pago bajo la modalidad de convenimiento de pago (pago fraccionado) o pago total.
- ❖ **Administración Tributaria:** Responsable del diseño de las planillas de autoliquidación, de la recepción de las mismas y de la entrega de las notificaciones de oficio del cobro del tributo; elaboración de los convenimientos de pago, incluyendo la recepción de los correspondientes recaudos; determinación de oficio del tributo, una vez vencido el plazo para pagarlo⁹; notificación anual de la deuda y la multa por retraso, y el suministro mensual de

⁷ Planificación Urbana y Catastro, Ingeniería Municipal, Transporte y Vialidad, Infraestructura, Consultoría Jurídica, Sindicatura Municipal y Administración Tributaria.

⁸ Ver *Gráfico 1*. Procedimiento legal y administrativo asociado al cobro de la CEP.

⁹ Este lapso es de tres años y se computa a partir del 13 de marzo de 2003, fecha en que se publicó el Decreto No. 146, mediante el cual se crea el Fondo de Inversiones de Las Mercedes.

GRÁFICO

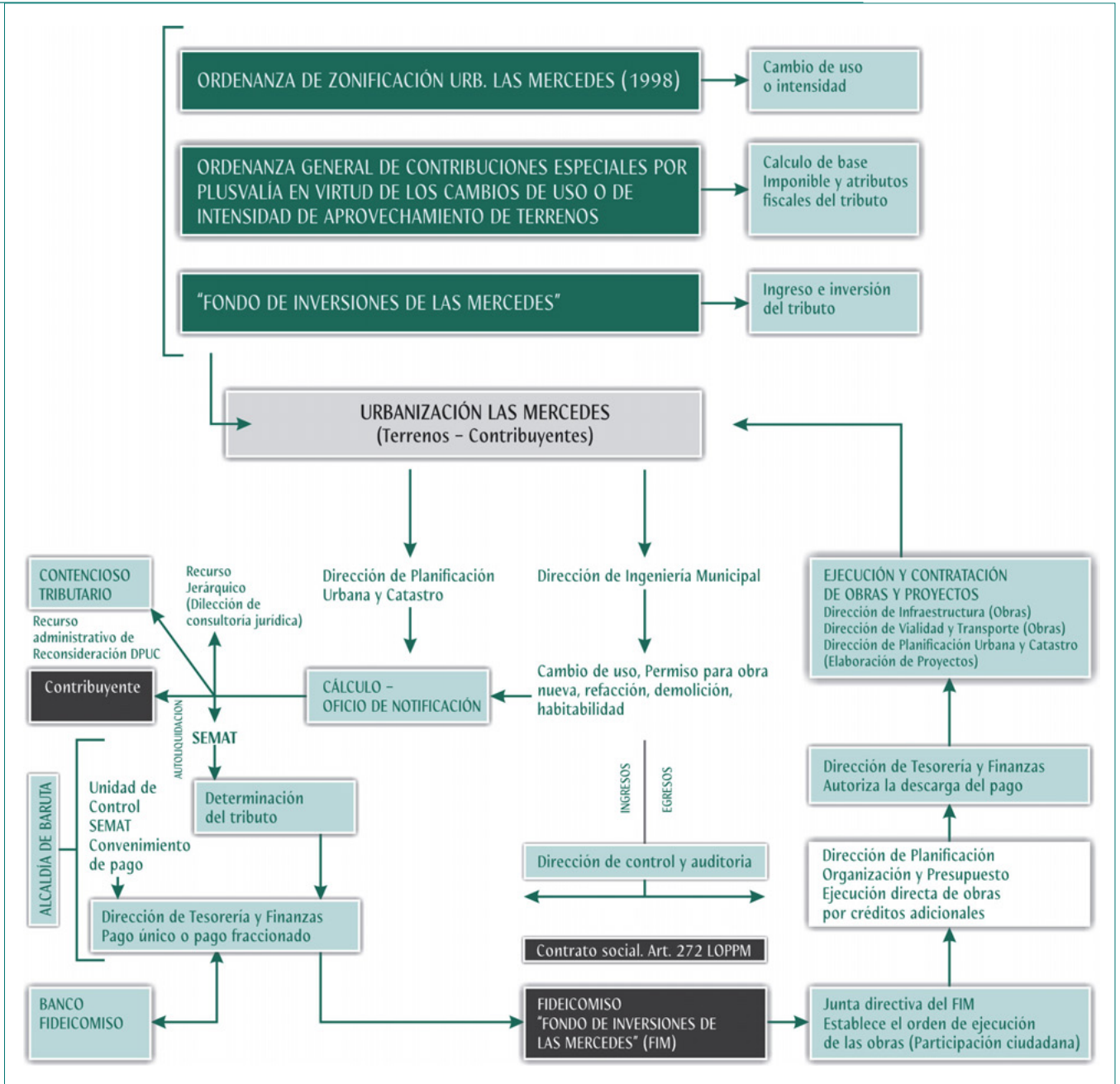
Proceso legal y administrativo asociado a la Contribución Especial por Plusvalía en el municipio de Baruta

1

330

María Patricia VILABOY DE R., Sandra ORNÉS V.

Fuente: Informe de posmétrica contra realizada en la DPUC de la alcaldía de Baruta, por los estudiantes de urbanismo K. Mendez y N. Monserrat, con base en la estructura organizativa de la alcaldía del municipio de Baruta, 2004.



los reportes bancarios de ingresos y egresos del Fondo de Inversiones al Despacho del alcalde y las direcciones de Planificación y Presupuesto, Planificación Urbana y Catastro, y Dirección General.

- ❖ **Transporte y Vialidad e Infraestructura:** Responsables de la elaboración y/o contratación de proyectos y obras que deben ser ejecutadas en la Urbanización Las Mercedes.

Cabe destacar que la experiencia del municipio Baruta, y particularmente la implementada en la Urbanización Las Mercedes, en cuanto a la captación de la CEP es la primera que se establece en algún municipio de Venezuela, siendo por ello un proceso de aprendizaje continuo. No se contaba con una metodología para la instrumentación del tributo, condición que demandó a la Alcaldía la definición de los criterios técnicos y legales que fundamentaron tanto el cálculo del tributo como el proceso de cobro. En este proceso se debe garantizar la justicia y equidad hacia los contribuyentes, a través de un mecanismo sencillo de acatar por los mismos, informando y concientizando acerca de los beneficios de interés colectivo que genera la CEP.

Como precedente en materia de captación e instrumentación de contribuciones especiales existen los esfuerzos realizados por el municipio Chacao del Distrito Metropolitano de Caracas¹⁰ (1992), el cual inició la captación de la contribución especial de mejoras. Sin embargo, en la aplicación de dicho instrumento pareciera existir un error conceptual, ya que se graba a los inmuebles con base en los valores del suelo, suministrados por la Dirección de Catastro (expresados en metros cuadrados y clasificados según el área y zonificación de la parcela), variable asociada más al cálculo de la CEP que a la contribución de mejoras, que requiere, de acuerdo con la ley nacional, un presupuesto de obras que se va a ejecutar, en el cual el municipio y el privado compartan los costos¹¹.

Esta contribución especial solo se cobra en el momento en que es introducida una solicitud de obra nueva por parte del particular, lo cual condiciona su recaudación al comportamiento del mercado inmobiliario. A nuestro entender, es pertinente evaluar las imprecisiones conceptuales y legales existentes, el impacto en el sector, así como estudiar nuevas alternativas de implementación de estos tributos.

Todo lo dicho permite afirmar que la CEP no debe ser un modelo para replicar de manera mecánica, ya que su utilización depende de variados factores y circunstancias de tipo económico, social, político y urbanístico, debiéndose identificar y estudiar las áreas que demuestren su

¹⁰ Ordenanza de Zonificación de Campo Alegre y San Marino, publicada en *Gaceta Municipal*, No. extraordinario 332-9/92 del 16 de septiembre de 1992. Municipio Sucre (ahora Chacao), Estado Miranda.

¹¹ De hecho, esta actualización de la Ordenanza de Zonificación supuso una redensificación de estos sectores residenciales, aumentando la intensidad de aprovechamiento del sector de viviendas unifamiliares con densidad de 60 hab/ha, hasta viviendas multifamiliares con densidad máxima de 500 hab/ha; un cambio que cuadruplicó entre 1993-1994 el valor del metro cuadrado del suelo, pasando de \$200 por m² a \$800 por m².

propensión para experimentar cambios urbanísticos y evaluar la certidumbre de contar con la inversión privada y/o pública que ellas requieren para alcanzar el nuevo rol urbano propuesto en los planes urbanos. Esto supone diseñar políticas públicas que orienten la acción y ejecutar programas eficaces para el municipio y sus distintos sectores, a partir de un proyecto de ciudad ampliamente compartido.

Marco legal

En Venezuela, las contribuciones especiales se conceptualizan como “... aquellos tributos en los que el sujeto pasivo de la obligación tributaria lo es en virtud de una actividad previa de la administración, que suponga para éste un beneficio o un aumento en el valor de sus bienes...”¹². Así, las contribuciones especiales *por plusvalía* en Venezuela tienen su origen en el hecho de la propiedad y son obligaciones tributarias impuestas a los particulares por el Estado con motivo del aumento patrimonial que ellos obtienen, derivado del mayor valor que adquieren sus inmuebles, a consecuencia de dos supuestos:

- ❖ La construcción de una obra o instalación de un servicio, denominada en Venezuela contribución especial de mejoras.
- ❖ Los cambios de usos o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, la cual se denomina contribución especial por plusvalía (CEP).

Constitución: Los artículos 115 y 116 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹³ (CRBV) garantizan el derecho de propiedad y establecen que la misma estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley, con fines de utilidad pública o de interés general. Si bien la CRBV eliminó el concepto de la función social de la propiedad, prevista en la derogada Constitución de 1961, establece que podrá ser declarada la expropiación de cualquier bien sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización.

El Poder Público Municipal –artículos 168 al 174 inclusive– goza de personalidad jurídica y autonomía, en cuanto a la gestión de las materias de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos, ya sean ordinarios o extraordinarios; sus actos no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con las normas vigentes. La potestad tributaria municipal sobre determinadas materias o actividades es distinta y autónoma de las potestades reguladoras atribuidas al Poder Nacional o Estatal¹⁴. Por tanto, en el ordena-

¹² Sentencia emanada del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (2000).

¹³ Publicada en *Gaceta Oficial* No. extraordinario 5.453, de fecha 24 de marzo de 2000.

¹⁴ El Poder Público en Venezuela se distribuye en tres niveles: Nacional, Estatal y Municipal (Constitución, artículo 136).

miento jurídico venezolano existen suficientes fundamentos constitucionales que facultan –y obligan– a los municipios a crear mecanismos de gestión que garanticen el cumplimiento de la competencia de ordenación territorial y urbanística que expresamente le otorga el artículo 178¹⁵ de la Constitución.

Por su parte, el artículo 179 dispone que los municipios tendrán, entre sus ingresos, “... la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística...”, dándole así a la CEP rango constitucional y, por ende, considerándola expresión de un poder tributario originario, resolviendo la controversia establecida acerca de las potestades tributarias originarias y derivadas de los municipios.

Finalmente, el artículo 21 garantiza la aplicación del principio de equidistribución de cargas y beneficios, ya que señala expresamente que todas las personas son iguales ante la ley, y este principio de igualdad subyace tras figuras consagradas en las leyes, tales como las cesiones obligatorias de bienes del dominio público y las contribuciones especiales de mejoras y por plusvalía (CEP).

Legislación nacional

En Venezuela hay que distinguir entre la contribución especial prevista en la Ley de Expropiación por Causa Utilidad Pública o Social de 1947, modificada en 1958¹⁶ (Lecups) y parcialmente vigente, y la contribución especial por plusvalía asociada a los cambios de uso o intensidad con que se vean favorecidos los terrenos, cuyo antecedente hay que buscarlo en la legislación sobre la Ordenación del Territorio y de Régimen Municipal.

La contribución de mejoras contemplada en la Lecups se aplica a los inmuebles que adquieran un mayor valor (plusvalía), con motivo de la construcción de obras públicas, tales como la apertura o ensanche de calles, avenidas, plazas, carreteras, obras de riego o saneamiento. El monto de la contribución de mejoras era el equivalente a las tres cuartas partes (3/4) del mayor valor adquirido por el inmueble, y el cobro del tributo quedaba a cargo de la entidad pública o privada que hubiese ejecutado los trabajos; por tanto, si el ejecutor de la obra era un municipio, a éste le correspondía liquidar y administrar la contribución. Esta contribución solo podía ser

¹⁵ “Es de la competencia del municipio, el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas: 1. *Ordenación territorial y urbanística*; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público...”.

¹⁶ Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social. Ejecutada a partir del 4 de noviembre de 1947. Modificada por Decreto No. 184 del 24 de abril de 1958.

impuesta a aquellos terrenos cuyo valor aumentase en más de un 10% con motivo de la construcción de una obra pública¹⁷. En la investigación realizada, la contribución de mejoras así establecida no llegó a ser aplicada por ningún municipio en Venezuela, en su lapso de vigencia.

Posteriormente, en 1983 se dictó la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio¹⁸ (LOOT), que en su artículo 68 establece una *nueva modalidad de contribución por plusvalía a favor de los entes locales*. En efecto, esta Ley permite a los municipios gravar los mayores valores que obtengan las propiedades ubicadas en su respectivo territorio, pero no con ocasión de la realización de una obra pública, sino en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.

A diferencia de lo que ocurre con respecto a las contribuciones previstas en la Lecups, las reguladas en la LOOT requieren un proceso diferente, al establecer que para ser cobradas por los municipios, éstos deben dictar las respectivas ordenanzas, siguiendo los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario¹⁹. Estas ordenanzas –de carácter urbanístico y tributario– son las que, en la práctica, crean la CEP, la cual en ningún caso podrá exceder el cinco por ciento (5%) del valor resultante de la propiedad (definido en la Ordenanza Tributaria Marco del Municipio Baruta como mayor valor, ya que el valor resultante (VR) constituye la base imponible para el cálculo de la CEP). Así mismo, en su determinación se debe garantizar la participación de los propietarios y los correspondientes recursos jurídicos que podrán ser ejercidos por aquellos contribuyentes que consideren lesionados sus derechos.

Ambos tipos de contribuciones especiales –por mejoras y por plusvalía– aparecen posteriormente determinadas como parte de los ingresos extraordinarios de los municipios, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988²⁰ (LORM). El artículo 113, numeral 3, recoge estos dos tipos de contribuciones especiales, y en el caso de la contribución producto de los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de cambios de uso, de intensidad y de aprovechamiento, se cobrará un máximo del 5% del *valor de la propiedad*, siendo este el concepto vigente, con el fin de determinar el monto máximo que podrá ser cobrado.

Cuando la LORM y la LOOT se refieren a la contribución especial que se deriva de cambios de uso del suelo o de la intensidad de su aprovechamiento, resultantes de planes urbanísticos,

¹⁷ La Lecups establecía que la realización de los avalúos correspondientes era un requisito indispensable para su aplicación, así como el levantamiento de un plano parcelario de los inmuebles cercanos a la obra, la tasación de los inmuebles, la notificación de la tasación a los interesados, una segunda tasación después de ejecutada la obra, la notificación de la nueva tasación a los interesados y la creación de una comisión de avalúos, en caso de no llegarse a un acuerdo entre la autoridad que ejecuta la obra y los propietarios de los terrenos (artículo 16).

¹⁸ Publicada en *Gaceta Oficial* No. extraordinario 3.238, de fecha 11 de agosto de 1983.

¹⁹ Publicado en *Gaceta Oficial* No. 37.305, de fecha 17 de octubre de 2001.

²⁰ Publicada en *Gaceta Oficial* No. extraordinario 4.109, de fecha 15 de junio de 1989.

implícitamente están aludiendo a modificaciones en el régimen de ordenación urbana y en la zonificación mediante la cual ella se instrumenta, puesto que es en ese cuerpo normativo donde se espacializan sobre el territorio municipal los conceptos de uso e intensidad de aprovechamiento, y la norma de carácter general se aplica a través de lo dispuesto en los instrumentos anexos, generalmente denominados *planos de zonificación*, a cada terreno o parcela en particular.

Esto permite vincular, a su vez, la aplicación de la mencionada CEP a las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística²¹ (LOOU) (1987), que contempla en su artículo 46 las condicionantes que limitan los cambios de zonificación²² y, en particular, lo concerniente a la constitución de un *fondo especial* por parte del municipio, que asegure los recursos financieros necesarios para cubrir el costo de las nuevas dotaciones de servicios públicos, “tales como vialidad, cloacas, acueductos, y las áreas de servicios educacionales, deportivas, de recreación, y otros servicios que la nueva zonificación exija”, siendo la constitución del fondo especial condición “indispensable” para autorizar los cambios de zonificación.

Legislación municipal

En Venezuela, las ordenanzas municipales son leyes aplicables en el territorio municipal y, dentro de los límites establecidos en las leyes nacionales, pueden normar sobre la reserva legal del derecho de propiedad. De acuerdo con lo señalado anteriormente, la CEP debe crearse mediante una ordenanza municipal en la cual se determinen los elementos de la legalidad tributaria, es decir, *la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos y tributarios a favor de éstos y las penas y sanciones pertinentes*, respetando las limitaciones y leyes particulares a que se ha hecho referencia, así como los principios que derivan del Código Orgánico Tributario Venezolano.

a) Ordenanza General de Contribuciones Especiales por Plusvalía en virtud de los Cambios de Uso o de Intensidad de Aprovechamiento de Terrenos del municipio Baruta

Este instrumento jurídico fue promulgado por el Concejo Municipal y publicado en la *Gaceta Municipal* Número extraordinario 154-08/99, de fecha 13 de agosto de 1999 (a partir de aquí, OGCEP). La misma, según su correlator el concejal Carlos Ciordia (1999)²³, fue con-

²¹ Publicada en *Gaceta Oficial* No. 33.868, de fecha 16 de diciembre de 1987.

²² Ya que la mayoría de las veces los cambios de zonificación están asociados a planes especiales, resulta oportuno agregar que el Reglamento de la LOOU establece en su artículo 32 que tales planes deberán acompañarse de un programa de inversión, donde los organismos públicos adoptarán las medidas necesarias para efectuar los créditos presupuestarios correspondientes, mientras que las obligaciones de los particulares se establecerán por vía de convenios.

²³ Concejal Carlos Ciordia (23/11/1999). Comentarios a la Ordenanza General de Contribuciones por Plusvalía. Simposio sobre la Contribución por Plusvalía y el Financiamiento del Desarrollo Urbano. Unimet-Cendeco, Caracas.

cebida –de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la leyes vigentes para la fecha– como una “ordenanza marco” en materia tributaria, para regular el cálculo del tributo, la oportunidad y su forma de pago, los beneficios fiscales, las sanciones, los recursos y la administración de la CEP a ser cobrada, y la definición de que debe ser utilizada en concordancia con las normas urbanísticas que modifiquen el aprovechamiento y/o el uso de los terrenos, dictadas por el propio Concejo Municipal de Baruta.

La mencionada Ordenanza da cumplimiento a los principios tributarios constitucionales de legalidad, generalidad, igualdad, no confiscación y término de aplicación, y establece los elementos del tributo previstos en el Código Orgánico Tributario, a saber:

- ❖ **Sujeto activo:** El municipio.
- ❖ **Sujeto pasivo (art. 2):** Los propietarios de los terrenos que adquieran un mayor valor urbanístico, por los cambios de usos o de intensidad de aprovechamiento.
- ❖ **Hecho imponible (art. 1):** La decisión unilateral del municipio de dictar “las normas que en materia urbanística dictare el Concejo Municipal”²⁴ que cambien el uso o la intensidad de aprovechamiento de un terreno o propiedad inmobiliaria.
- ❖ **Base imponible (art. 3):** El mayor valor (MV) que adquieren los terrenos como resultado de sustraerle al valor resultante (VR) el valor inicial (VI) de los mismos. $MV = VR - VI$. Este mayor valor deberá expresarse en unidades tributarias.
- ❖ **Alícuota aplicable (art. 4):** La establecida en la ordenanza que cambie el uso o la intensidad de aprovechamiento del terreno. En su defecto, se considerará aplicable el cinco por ciento (5%).
- ❖ **Determinación de la base imponible (art. 3):** Corresponde a la autoridad municipal competente en materia de planificación urbana determinar el mayor valor (MV)²⁵.
- ❖ **Liquidación (art. 5):** Se acoge al sistema de autoliquidación tributaria; el contribuyente procede a determinar el monto de la CEP, al multiplicar el mayor valor (MV) por la alícuota establecida en la norma urbanística –ordenanza de zonificación–. Es decir:
 $CEP = MV \times (n\%)$.
- ❖ **Pago del tributo (arts. 6, 7 y 8):** Deberá realizarse dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia de la ordenanza de zonificación. Una vez vencido este plazo, ante la falta de pago, el municipio procederá a notificar de oficio el monto de esta obligación y realizará el cálculo de los intereses moratorios y compensatorios hasta tanto este tributo sea cancelado, notificándolo anualmente. Cualquier tramitación de permisos de obra nueva, refacción, demolición y certificados de terminación de obras o habitabilidad requerirá la cancelación de la CEP y deberá hacerse conforme al valor de la unidad tributaria vigente al momento de su pago efectivo; el mismo, por ser único, extingue la obligación a todos sus efectos.

²⁴ La LOOU especifica que para el caso serán las ordenanzas de zonificación, derivadas del Plan de Desarrollo Urbano Local, de planes especiales o de reformas a las ordenanzas de zonificación vigentes.

²⁵ Este cálculo se hace por vía del oficio de notificación. Si el contribuyente no cumple con el deber formal de solicitar el cálculo de su CEP, la Administración Tributaria procederá a la determinación de oficio del tributo (Decreto No. 162 de fecha 08/11/2004).

- ❖ **Exenciones y exoneraciones (art. 11):** Están exentos del pago de la CEP, los terrenos propiedad de la Nación, el Estado y el municipio, así como los de naciones extranjeras que sirvan de sede de consulados o embajadas. No existen supuestos de exoneración.
- ❖ **Beneficios fiscales (art. 12):** Rebaja del 20% del total de la obligación por pago total en el primer año de vigencia y rebaja del 10% del total de la obligación por pago total en el segundo año de vigencia.
- ❖ **Sanciones (art. 17):** Diez (10) unidades tributarias por cada mes de retraso del lapso establecido, no pudiendo exceder nunca el monto de la CEP.
- ❖ **Recursos administrativos (arts. 18 y 19):** Por cuanto la determinación del mayor valor es un acto administrativo determinado por la autoridad competente en materia de planificación urbana²⁶, podrá ser recurrido conforme a la Ordenanza de Procedimientos Administrativos, por vía de los respectivos recursos de reconsideración y jerárquico. En cambio, la determinación del tributo contenido en la CEP podrá ser recurrido conforme a la Ordenanza General de Procedimientos Tributarios, a través del respectivo recurso jerárquico.

b) Ordenanza de Zonificación de la Urbanización Las Mercedes del municipio Baruta

Este instrumento jurídico, anterior a la OGCEP, constituye, en conjunción con ésta, el marco legal municipal sobre el cual se estructura la aplicación de la CEP²⁷. Fue publicada en la *Gaceta Municipal* Número extraordinario 189-12/98, de fecha 16 de diciembre de 1998 (a partir de aquí, OZLM), y en ella se establece el régimen edificatorio y de usos de los inmuebles ubicados en su ámbito de aplicación, además de incorporar disposiciones relativas a la vialidad, movilidad, mobiliario urbano y a las contribuciones especiales y disposiciones finales. Ver en: Planos de zonificación anexos a las ordenanzas de 1980 y de 1998.

La mencionada Ordenanza establece en su artículo 116 una alícuota del cinco por ciento (5%) como contribución especial por plusvalía, que gravará los inmuebles ubicados dentro del ámbito de aplicación de esta Ordenanza. En concordancia con el anterior y a los efectos de la determinación de la CEP, el artículo 117^o establece que los valores del metro cuadrado de construcción²⁸ (VU) para los usos establecidos en la norma son los siguientes:

Uso residencial = 100 unidades tributarias (UT) x metro cuadrado²⁹.

Uso comercial = 150 unidades tributarias (UT) x metro cuadrado.

²⁶ Notificación emanada de la Dirección de Planificación Urbana y del Catastro de la Alcaldía de Baruta.

²⁷ Hasta tanto no se sancionen nuevas normas urbanísticas que cambien el uso o la intensidad de aprovechamiento de terrenos, en aquellos sectores donde la dinámica urbana así lo amerita, identificados en el Proyecto del PDUL como zonas críticas (1999).

²⁸ En el caso venezolano, comúnmente cuando se habla de los valores del metro cuadrado de construcción se entiende como el valor de venta de los inmuebles (incluyendo el suelo), y no el costo de construir (materiales de construcción, financiamiento, etc.).

²⁹ A la fecha de publicación de la OZLM, la unidad tributaria estaba fijada en 7.400 bolívares, equivalente a los siguientes montos:

Uso residencial = 100 UT/ m² = 740.000 Bs/ m² = 1.301 dólares US / m².

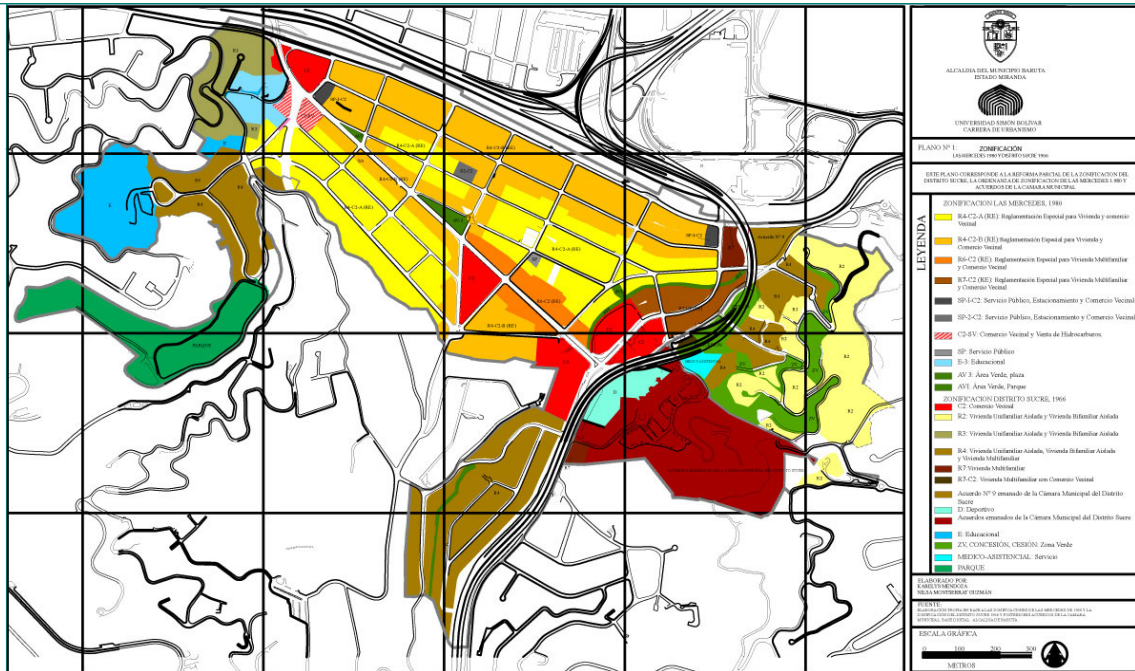
Uso comercial = 150 UT/ m² = 1.110.000 Bs/ m² = 1.951 dólares US / m².

PLANO

Plano de zonificación anterior

1

Fuente: Alcaldía del Municipio de Baruta



Cabe destacar que el VU se estableció con base en el precio de referenciales de venta y preventa para el año 1998 (en zonas homogéneas y cercanas) del metro cuadrado de las edificaciones según el uso residencial o comercial, ubicadas en el ámbito de aplicación de la norma, según el uso.

c) Decreto No. 146, mediante el cual se crea el Fondo de Inversiones de Las Mercedes

Para dar cumplimiento a lo establecido en el Título II de la citada Ordenanza, relativo a la administración de los recursos provenientes de la CEP, el Alcalde del municipio Baruta firmó el Decreto No. 146 del 13 de marzo de 2003, publicado en la *Gaceta Municipal* Número extraordinario 035-03/2003 en fecha 25 de marzo de 2003, mediante el cual se creó el Fondo de Inversiones de Las Mercedes. Este Decreto crea el citado fondo especial, sin personalidad jurídica e independiente del Tesoro Municipal, cuyo objeto será velar por la correcta administración de los recursos provenientes de la CEP, de acuerdo con lo establecido en la OZLM y en la OGCEP. Se establece la forma en que será administrado y dirigido –a través de una junta directiva–, definiendo las atribuciones de la misma en los artículos 6 y 7 (ver en Anexos legales).

d) Resolución No. 19, que designa a los miembros principales y suplentes de la Junta Directiva del Fondo de Inversiones de Las Mercedes

El 5 de febrero de 2004, el Alcalde del municipio Baruta designa, a través de la Resolución No. 19, publicada en *Gaceta Municipal* Número extraordinario 025-02/2004, de fecha 9 de

Procurador Municipal. Posteriormente, en fecha 8 de mayo de 2001, la misma Gerencia, según Oficio No. 219, emite una nueva opinión legal con respecto a la aplicabilidad de la OGCEP, planteando que la disposición legal establecida en el artículo 116 de la OZLM crea válidamente el tributo de contribución especial a los mayores valores originados por la promulgación de dicha Ordenanza, toda vez que la misma contiene los elementos que definen el objeto activo y pasivo, el hecho generador del tributo y la obligación que en tal virtud tienen los contribuyentes, pero la OZLM hace depender la exigibilidad de estas obligaciones a la aplicación de la OGCEP, instrumento normativo tributario donde se regulan los aspectos accesorios de la obligación.

- ❖ En fecha 28 de mayo de 2001, la Sindicatura Municipal emitió su opinión, considerando como acaecido el hecho imponible con la sola entrada en vigencia de la Ordenanza de Zonificación (OZLM) y entendiendo que los elementos accesorios del tributo no comprometen la legalidad tributaria. En fecha 4 de junio de 2001, la Contraloría del municipio Baruta emitió el Oficio No. 584-01, donde comparte el criterio emanado por los despachos precedentes, con relación a la validez del tributo creado por la OZLM.

En la Urbanización Las Mercedes, la definición y determinación del cálculo, su posterior notificación y el cobro de la CEP se iniciaron de manera práctica, por no encontrarse fijado un procedimiento o mecanismo explícito y detallado en las normas nacionales, por lo cual se optó por utilizar la diferencia de edificabilidad en metros cuadrados de construcción vendible, como parámetro *medible* para definir el mayor valor. De igual manera, el Decreto de creación del Fondo Especial de Inversiones para la Urbanización Las Mercedes se hizo sobre los principios normativos, usando el fideicomiso bancario como la figura financiera que resultaba más idónea con el fin de garantizar la separación de dicho tributo del Tesoro Municipal. Por vía de resolución, el Alcalde nombró a los directivos de la Junta Directiva del Fondo de Inversiones, conformada por tres miembros de la comunidad organizada, un miembro del Ejecutivo municipal y un miembro del legislativo local, cada uno con sus correspondientes suplentes.

En el caso de la comunidad, se invitó a las cámaras de comerciantes y de la construcción, y a las asociaciones de vecinos del sector, para que designaran a sus representantes, los cuales por norma deben ser propietarios de inmuebles beneficiados de la plusvalía. La representación del gobierno local (ejecutivo y legislativo), por decisión política del municipio, fue cedida a propietarios que actualmente están desarrollando edificaciones en Las Mercedes, con el objeto de evitar la duplicación de funciones, ya que su Junta Directiva siempre debe estar asistida integralmente por la Alcaldía (art. 3 del Decreto No. 146) en la toma de las decisiones sobre el destino de los recursos, siguiendo las pautas del Programa de Acciones Urbanísticas de la OZLM.

Descripción del tipo de instrumento empleado

En concordancia con lo establecido en el marco legal nacional y municipal, el cálculo de la base imponible de la CEP será el mayor valor (MV) que adquieran los terrenos como resultado de

restarle al valor resultante (VR)³⁰ el valor inicial (VI) de los mismos. Para el cálculo de este valor se asume como método valorativo el denominado *método presuntivo*, el cual *presume* el valor del beneficio aportado al inmueble por el cambio de uso e intensidad. Así, el mayor valor (MV) resulta de la diferencia en cantidad de metros cuadrados de construcción vendibles que se permiten con cada ordenanza de zonificación (anterior y actual) –potencial edificatorio normado–, descartando así el procedimiento del avalúo previo y posterior de cada inmueble. Este cálculo se fundamenta en dos supuestos de simultánea aplicación:

- ❖ La norma urbanística –OZLM– fija el valor estimado del metro cuadrado de construcción (VU) de acuerdo con los usos más rentables establecidos en la zonificación. Este valor, para el caso de la Urbanización Las Mercedes, fue definido en las comisiones de trabajo que discutieron la norma en la Cámara Municipal, a través del estudio de los precios ponderados de promedio de preventa y venta de edificaciones –avalúo masivo en zonas homogéneas y cercanas– realizado con anterioridad a la sanción de la Ordenanza de Zonificación para construcciones ubicadas en el sector y se fijó en unidades tributarias³¹, de manera tal que garantizase al municipio la capacidad adquisitiva del monto de la CEP.
- ❖ La OGCEP regula el cálculo de dicha contribución, y su artículo 3º establece que el mayor valor (MV) es la base del cálculo para la determinación de la CEP, siendo dicho mayor valor (MV) el resultado de restarle al valor resultante ($VR = M2 \times VU$) el valor inicial ($VI = M1 \times VU$) de los terrenos en análisis. Es decir, si con la Ordenanza Urbanística anterior se podía construir una cantidad de metros cuadrados y con la norma actual se puede construir una cantidad mayor de metros cuadrados, al multiplicar esos valores por el VU se obtienen respectivamente el valor resultante ($VR = M2 \times VU$) y el valor inicial ($VI = M1 \times VU$) de los terrenos en análisis. Si la diferencia entre ambos valores es positiva se *presume* que este es el mayor valor (MV) con el cual fue beneficiado el inmueble, al cuantificar el potencial de construcción adicional otorgado al inmueble en particular. Es importante destacar que aunque la norma no establece explícitamente la forma de cálculo del M1 y el M2, estos valores se determinan aplicando las variables urbanas establecidas en cada ordenanza de zonificación.

La CEP se determina al multiplicar la alícuota definida en la norma urbanística –5% en la OZLM– por el mayor valor determinado anteriormente.

Una vez determinado el monto del mayor valor (MV), sea a solicitud del propietario o por vía de oficio del ente municipal, se procede a notificar al contribuyente del mismo, dándole la opción de recurrir la decisión, si así lo desea, tanto a nivel administrativo como tributario. A la notificación se incorporan las planillas de autoliquidación de la CEP, para que el particular pague la

³⁰ A efectos de la OGCEP, el valor resultante es el valor total del inmueble (suelo + potencial edificatorio), producto de la aplicación de la nueva zonificación.

³¹ Valor que fija anualmente el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), según Providencia Administrativa publicada en la *Gaceta Oficial*.

obligación ante el ente encargado de la administración tributaria municipal, en este caso el SEMAT y la Dirección de Tesorería, por medio de las planillas de autoliquidación suministradas para tal fin. En caso de requerirlo, el contribuyente podrá solicitar un convenio de pago, para cancelar la CEP en cuotas previamente acordadas.

El sistema de cálculo utilizado para determinar la base imponible de la CEP es el *método residual estático*, por aplicación de la *técnica deductiva*. Este método determina el potencial de desarrollo asociado a la edificabilidad, incorporando el valor del suelo urbano, de acuerdo con el margen del constructor, al asociarlo con los precios finales de venta de las futuras edificaciones que van a ser construidas (valor expectante) con la nueva zonificación. En el marco legal venezolano no se establece la obligación de utilizar una metodología de tasación que deba ser aplicada para determinar el valor del suelo urbano, antes y después de la sanción de la nueva norma urbanística, a partir de la cual los terrenos (y el patrimonio de sus propietarios) son objeto de un incremento en su valor inmobiliario.

Tipo de intervención

La Urbanización Las Mercedes es un sector de la ciudad que se urbanizó a mediados de los años sesenta como un área netamente residencial de baja densidad. Posteriormente, producto del crecimiento urbano del sureste de Caracas, quedó enclavada como un “área de paso” que articula a la ciudad, lo cual generó una nueva dinámica urbana en el sector, con el establecimiento espontáneo de actividades de tipo comercial y de servicios. Por tal razón, y en vista de los cambios sobrevenidos, se sancionó en 1980 la Ordenanza de Zonificación de la Urbanización Las Mercedes³², reconociendo su nuevo rol de centro de servicios y área de usos mixtos.

A mediados de los años noventa, Las Mercedes se identificaba como un sector de usos mixtos y presentaba la tendencia a consolidarse como un centro de servicios metropolitanos especializados con posibilidad de densidades superiores a las establecidas en la Ordenanza de Zonificación de 1980, y con la expectativa de ser incorporado al sistema de transporte masivo de la ciudad de Caracas (sistema metro). Esta condición estableció una necesaria evaluación de su normativa urbana, en función de las nuevas demandas de la ciudad, las cuales se reflejaban en su mercado inmobiliario.

Es así como a inicios de 1998 comenzó la discusión ante el Concejo Municipal (órgano legislativo municipal) de una nueva ordenanza de zonificación para la Urbanización Las Mercedes, que fue sancionada a finales de ese mismo año. Esta Ordenanza le otorgó un rol preponderante, considerándola como un centro de servicios comerciales y de diversión por excelencia, con oferta hotelera y presencia de áreas residenciales que requerían ser reevaluadas dentro de este sector mixto, manteniendo su condición de zona de paso para el resto de los cinco (5) municipios

³² Publicada en *Gaceta Municipal*, Número extraordinario s/n, del 7 de julio de 1980. Distrito Sucre, Estado Miranda.

autónomos que conforman el ÁMC. El proceso de discusión y revisión de la nueva norma urbanística incorporó a los diferentes actores involucrados (residentes, comerciantes, propietarios, empresarios, etc.), y otorgó una preponderante importancia al tema del financiamiento de las obras de infraestructura y equipamientos que respaldaba el cambio de las condiciones de desarrollo de la Urbanización Las Mercedes, al incorporar el concepto de la contribución especial por plusvalía (CEP) y definir en su articulado el valor por metro cuadrado de construcción según los usos³³, con base en el cual se iba a determinar el tributo establecido.

La nueva Ordenanza de Zonificación incrementó la edificabilidad de los inmuebles en general, en respuesta a una evaluación y seguimiento que desde 1980 se venía dando, tanto por parte de la extinta Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU) como por el municipio Baruta, en términos del comportamiento inmobiliario del sector, contabilizando las solicitudes de obras nuevas y sustitución de edificaciones, que evidenciaron que en sólo un 20% de las propiedades ubicadas en el sector se construyeron obras nuevas. Una de las explicaciones a este comportamiento fue la baja capacidad de edificabilidad ofrecida por la norma de 1980 con respecto a las edificaciones existente antes de ese año.

Con el avance de la experiencia del municipio Baruta se espera poder contar en el futuro con indicadores del impacto que estos cambios en las normas de regulación urbana puedan haber generado en la dinámica actual y futura del mercado inmobiliario, así como una evaluación final de la correspondiente captación e instrumentación de la CEP.

Estimación del monto de recursos que representa la plusvalía generada en el proceso

Haciendo un balance desde el momento en que se comenzó a recaudar este tributo hasta el período comprendido entre octubre de 2002 y diciembre de 2004, de un universo de 764 terrenos que conforman la Urbanización Las Mercedes, el monto total estimado que podrá ser recaudado por la CEP asciende a 2.160.238,60 unidades tributarias³⁴. Este monto total disminuyó ligeramente pues los contribuyentes que cancelaron durante los años 2003 y 2004 disfrutaron de los beneficios fiscales establecidos (art. 11 de la OGCEP) del 20% y 10% de rebaja, respectivamente, y al 31 de diciembre de 2004 estaban notificados³⁵ 117 propietarios (15,31%), quedando por notificar 647 (84,69%) parcelas.

³³ Este valor del metro cuadrado de construcción según usos, definidos en la Ordenanza de Zonificación de la Urb. Las Mercedes, incluyó tanto el valor del suelo como el valor de la construcción.

³⁴ Providencia Administrativa del Servicio Nacional Tributario (SENIAT) Año 2004, donde 1 unidad tributaria = 24.700,00 Bs.

³⁵ Estas 117 notificaciones se desglosan en: 77 solicitadas por los contribuyentes ante la DPUC y 40 entregadas por vía de oficio.

Después de dos años de haberse creado el Fondo de Inversiones de Las Mercedes, y debido al bajo porcentaje de propietarios que han solicitado ante la Dirección de Planificación Urbana y Catastro ser notificados del mayor valor adquirido por su inmueble, la Administración decidió iniciar el proceso del cálculo de los mayores valores de cada propiedad y la elaboración de las notificaciones de los 647 terrenos restantes, con el fin de instrumentar la notificación masiva de este tributo, por medio de oficio, al total de los contribuyentes del sector. El monto que se estima va a ser recaudado alcanza las 1.965.785,25 unidades tributarias, lo que representa aproximadamente 48.554.895.675 bolívares, que al cambio oficial (1.920 Bs/US\$) equivale a 25.285.008 dólares, monto que cubriría la ejecución de las obras y servicios establecidos para la rezonificación de la Urbanización Las Mercedes. De esta manera se espera:

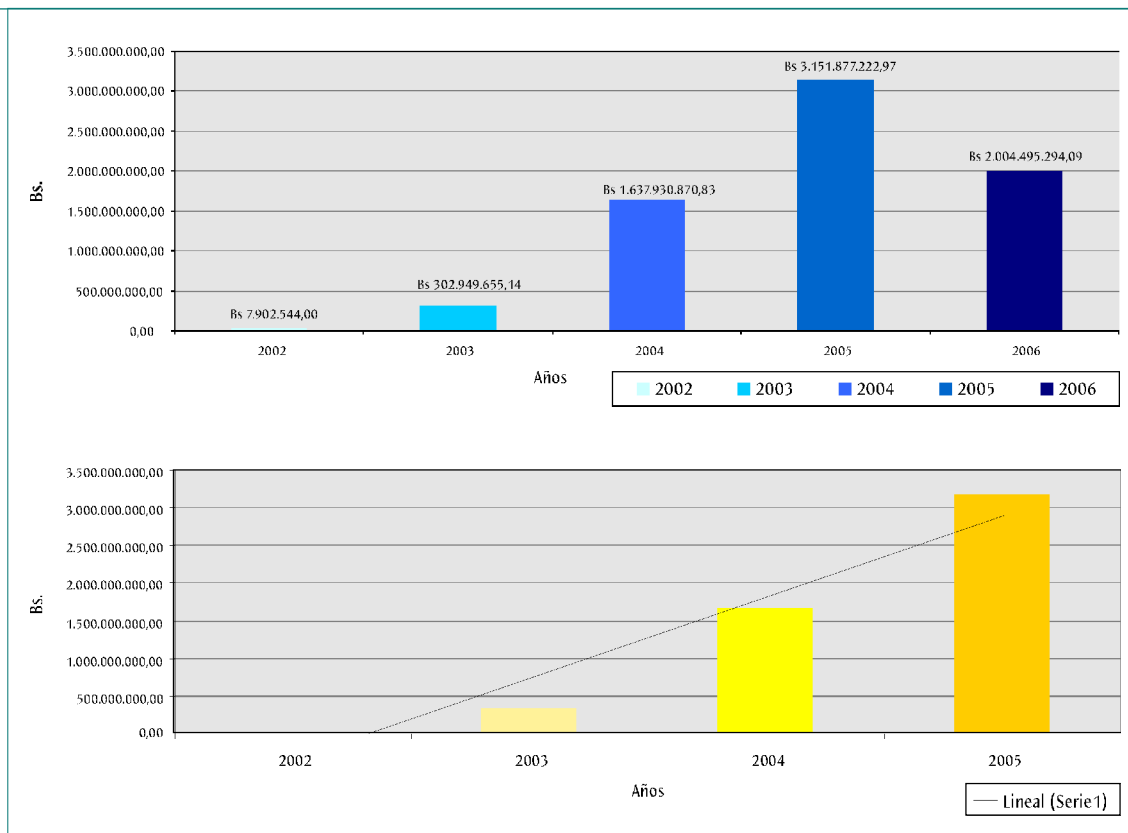
- ❖ Facilitar los mecanismos de información con respecto a esta deuda ante el municipio.
- ❖ Facilitar la opción de financiar la deuda a través de los convenimientos de pago ante el Semat, con la oportunidad de aprovechar entre marzo de 2004 y marzo de 2005 el beneficio fiscal del

GRÁFICO

Recaudación anual

1-2

Fuente: Información proveída por los autores del artículo.



descuento del 10% del total de la CEP, ya que posteriormente al mes de marzo de 2005, no se gozará de este beneficio, y a partir de marzo del 2006 se generará la obligación de pagar los intereses moratorios y compensatorios correspondientes (arts. 6 y 12 de la Ogcep).

- ❖ Garantizar el control y seguimiento sobre las solicitudes de obra nueva, refacciones, demoliciones, etc., cuyos propietarios deben estar solventes para la obtención del correspondiente permiso.
- ❖ Garantizar la inversión de los recursos recaudados en la ejecución de las obras y servicios establecidos.

La recaudación del monto notificado alcanzó, para el 31 de diciembre de 2004, un total de 1.820.167.858 bolívares, lo que representó un ingreso extraordinario de 948.004 dólares, el cual se incrementó con los intereses devengados en el fideicomiso bancario. No obstante, se busca superar el porcentaje de recaudación alcanzado del 24,84% del total de los terrenos notificados, para un monto estimado a ser recaudado de 7.594.605.502 bolívares (3.955.523 dólares).

En evaluación realizada al 30 de agosto de 2004 sobre la incidencia de pago reportada (índice de morosidad), se determinó que de los 69 terrenos notificados a la fecha, 44 propietarios estaban pagando la CEP (36,23% de forma total y 7,25% de forma fraccionada), quedando pendientes por pagar el 56,52% de los propietarios notificados, lo que establece que un total de 43,48% de contribuyentes están cumpliendo con el pago del tributo exigido por el municipio Baruta. Lo anterior puede ser evaluado positivamente, a pesar de la cuantía de los montos involucrados a ser erogados por los contribuyentes y de la situación general que atraviesa la economía del país en estos últimos cinco años.

En 2004, por concepto de gastos por obras de infraestructura en el municipio Baruta se ejecutó un gasto total de Bs. 3.049.335.909,00 (100%), mientras que el aporte adicional realizado por el Fondo de Inversiones, recibido por la Alcaldía por concepto del pago de la CEP, alcanzó en el mismo período un total de Bs. 921.834.465,00, lo que representó un incremento de un 30,23% del gasto total anual en obras de infraestructura. Dichas obras fueron las siguientes:

- ❖ La construcción del sistema de drenajes y cloacas de las calles Londres y Trinidad de la Urbanización Las Mercedes, con un costo total estimado de Bs. 1.400.000.000, la cual ha recibido a la fecha un aporte de Bs. 680.000.000 (equivalente al 48,57% del monto total), estimando culminarse a principios del año 2005.
- ❖ El proyecto de iluminación pública para las calles Madrid y París, por un costo total de 241.834.465 Bs., concluido a finales del año 2004.

Factores que contribuyeron al éxito y/o fracaso de la experiencia

Al hacer un balance en el ámbito municipal venezolano, la escasa aplicación de dicho tributo puede atribuirse a factores tales como: 1) la inexistencia de un sistema catastral integral, que posibi-

lite la identificación de los inmuebles y sus atributos; 2) la poca técnica y conocimiento de esta modalidad tributaria por parte de los planificadores urbanos y los legisladores municipales; 3) la escasa discusión sobre los principios teóricos que sustentan esta contribución y 4) resistencia por parte de los potenciales contribuyentes ante la aplicación de este tributo. Estos factores evidencian la dificultad que plantea la creación de un nuevo tributo con restricciones técnicas, procedimentales y jurídicas, y el temor a los efectos que su aplicación puede acarrear sobre la popularidad política de las autoridades responsables.

Con respecto a los problemas asociados a la determinación del monto de la CEP, es necesario apuntar que en la consagración legal de esta contribución existe un límite en relación con el monto máximo de la carga tributaria a imponerse, que se fija en el 5% del valor resultante de la propiedad del inmueble. No obstante, no se proporciona dato alguno en relación con el punto de partida para la determinación de este valor, ni se establece si el límite debe aplicarse en relación con el valor total de la propiedad antes del aumento en razón de la variación urbanística o luego de incrementado el mismo como producto de la modificación que se introduzca a través de los planes urbanísticos y sus respectivas ordenanzas de zonificación. Cabe preguntarse si el monto que es recaudado justifica el esfuerzo institucional que debe afrontar el municipio para la aplicación de este tributo.

Así mismo, según Melone y Poggioli (1997)³⁶, los problemas asociados a este tipo de contribución obedecerían, primordialmente, "... a las dificultades que existen para establecer un mecanismo idóneo y por demás justo, que permita una *correcta valoración* de los beneficios obtenidos por los particulares como consecuencia de la actuación municipal" (p. 67), dado que la misma se fundamenta en establecer la modificación del valor inmobiliario del suelo y debe además precisar cuánto de ese mayor valor ha sido el producto del cambio urbanístico aprobado, sin sobrepasar en dicha estimación los límites máximos establecidos por las leyes nacionales.

En Venezuela, además de los problemas identificados, también existen una serie de condiciones que podrían ser consideradas como oportunidades, tales como:

- ❖ La obligatoriedad de que la *base imponible* se corresponda con el hecho que se va a financiar, establecida por ley, aunque su determinación sea efectuada por la Administración, en actividad reglada, quedando abierto el derecho de ser impugnada por el contribuyente³⁷.
- ❖ El vacío legal en cuanto al mecanismo para la definición de la base impositiva, determinada por la norma legal, deja esta responsabilidad a cargo de la autoridad municipal, haciendo uso de su autonomía legislativa y tributaria.

³⁶ Melone, M. y Poggioli A. "La contribución especial urbanística por plusvalía, aproximación a la determinación de la base imponible y el problema de la valoración". *Revista de Derecho Tributario* No. 74. Caracas, 1997.

³⁷ Valdés Costa, R. *Curso de derecho tributario* (2ª. ed). Caracas, 1996, p. 102.

Basados en la investigación realizada acerca de la experiencia del municipio Baruta, al hacer una evaluación parcial de los resultados alcanzados en el período 1998-2004, teniendo en cuenta que es una experiencia en proceso de ejecución, se puede afirmar que la captación de la CEP de la Urbanización Las Mercedes ha sido parcialmente exitosa, caracterizada por ser un período donde prevaleció una voluntad política para la aprobación de nuevos instrumentos de regulación urbana, una fortaleza institucional, la cual se refleja en un trabajo en equipo realizado entre las diversas direcciones involucradas, y una apertura a la implantación de nuevas herramientas que permitieran el financiamiento de obras públicas y servicios de interés colectivo, asociados a la captación de las plusvalías derivadas de los cambios urbanísticos, siendo estos conceptos totalmente novedosos, tanto en el ámbito tributario como en el de la instrumentación de planes urbanos.

A pesar de los retardos en la aplicación de los mecanismos que actualmente se emplean y de los recursos de impugnación del cobro de la CEP introducidos por particulares, el municipio ha logrado argumentar y solventar legalmente las dudas a los recursos presentados. No obstante, para el momento en que se escribió este artículo se estaba a la espera de la respuesta de los Tribunales de la República, ante los seis recursos ejercidos por los particulares, de los cuales, a 31 de diciembre de 2004, solo un propietario había presentado su reclamo ante el Tribunal respectivo. Los principios constitucionales aducidos por los recurrentes, en la totalidad de sus escritos, han sido: 1) el principio de irretroactividad de la ley, 2) el principio de confiscatoriedad y 3) el principio de capacidad contributiva.

Evidentemente todo cambio genera resistencia, condición que el municipio ha manejado favorablemente y espera acumular la experiencia necesaria para replicar este tributo en otros sectores con dinámicas de transformación similares, una vez sean aprobadas nuevas ordenanzas de zonificación por la Cámara Municipal.

Evaluación y perspectivas

Si bien en el municipio Baruta se reconoce que la experiencia vivida en la aplicación de la CEP en la Urbanización Las Mercedes constituye el primer paso hacia un modelo de gestión municipal orientado a la eficiencia financiera y la generación de nuevas modalidades de ingreso fiscal, está el compromiso de seguir avanzando en la generación de nuevas fuentes de ingreso previstas en el marco legal urbanístico y tributario. En el caso particular de la Urbanización Las Mercedes, se esperaba ejecutar la notificación masiva de todos los terrenos entre finales del año 2004 y el primer semestre de 2005, y se consideraban dos escenarios de recaudación: 1) que el comportamiento de los aportes mantuviera el índice de 5% anual, lo cual establecía como lapso de tiempo para el término de la recaudación de la CEP a 20 años; y 2) que la recaudación anual lograra un índice del 10%, lo cual permitiría la recaudación total del tributo en un plazo de 10 años.

Queda pendiente el avance en torno a las siguientes metas y proyectos:

- ❖ Recaudación de la CEP y la CE por mejoras en el sector de La Naya-Las Minimas, el cual dispone desde 1997 de una nueva Ordenanza de Zonificación y hasta el momento no ha sido desarrollado urbanísticamente.
- ❖ Recaudación de la CEP en el sector de Hoyo de la Puerta y en las urbanizaciones de La Trinidad y Chuao, una vez sean culminados y aprobados los respectivos proyectos de ordenanzas de zonificación. (el primero se encuentra actualmente en fase de discusión ante el legislativo municipal).
- ❖ Evaluación y análisis del marco jurídico que permita la aplicación e instrumentación de la contribución por mejoras en el municipio.
- ❖ Sustentación jurídica que permita negociar los derechos constructivos de terrenos privados requeridos por el municipio para la instalación de equipamientos, viviendas de sustitución, etc., transfiriendo estos derechos sobre otra propiedad del mismo particular, en otro sector del municipio, o permitiendo su venta en aquellas zonas definidas como captadoras de derechos de construcción. Cabe destacar que este mecanismo actualmente entra en conflicto con el art. 46 de la LOOU, al poder interpretarse como un cambio aislado de zonificación, expresamente prohibido por dicha ley.
- ❖ Incorporación de estudios de factibilidad económico-financiera en la realización de proyectos puntuales y estratégicos, y en la aprobación de nuevas ordenanzas de zonificación, con el fin de garantizar la sustentabilidad de los cambios, y la generación de las obras y servicios requeridos en función de establecer mejoras en calidad urbana de las comunidades del sector.

En todo caso, igualmente queda abierto el debate en torno a:

- ❖ La necesidad de formular una reforma a la OGCEP que defina con mayor detalle la metodología y variables utilizadas para el cálculo de la CEP, para las diferentes modalidades de propiedad (únicos propietarios o condominios); la inclusión de la CEP en el presupuesto municipal, como ingreso extraordinario, con el fin de programar anualmente la ejecución de las obras futuras con los recursos provenientes del Fondo Especial de cada sector.
- ❖ La posibilidad de incrementar el porcentaje de cobro de la CEP, de 5% a 15%, de acuerdo con lo propuesto en el Proyecto de la Ley del Poder Municipal, actualmente en discusión en la Asamblea Nacional (órgano legislativo nacional).

Con respecto al lapso de recuperación de estas plusvalías, éste dependerá de la dinámica inmobiliaria de la zona, de la necesidad de ejecución de las obras y servicios públicos, de la transparencia con la cual se administre, del seguimiento y ejecución de estos recursos (control y fiscalización), de la evasión fiscal (a partir de marzo de 2006 se aplicará una multa a los propietarios que no se hayan puesto a derecho con el municipio) y de la capacidad de notificación y recaudación de dicho tributo por parte de la dependencia municipal respectiva, incluyendo el otorgamiento de incentivos y modalidades que faciliten su pago. Lo destacado en este punto es que este tributo no prescribe y constituye un gravamen sobre la propiedad.

Si bien los recursos obtenidos por esta CEP se deben destinar exclusivamente al financiamiento de las obras de infraestructura, vialidad y transporte, equipamientos urbanos y servicios públicos que requiere el sector que la generó, para adecuarse a las nuevas condiciones de desarrollo aprobadas en los planes urbanos y ordenanzas correspondientes, esta premisa constituye una estrategia clave que le permite al municipio dedicar los montos correspondientes a ejecución de obras del presupuesto ordinario municipal a aquellos sectores menos favorecidos, ya que los sectores de fuerte dinámica urbana estarían generando sus propios mecanismos de autofinanciamiento.

En caso de no haber tomado la decisión política de la aplicación de la contribución especial por plusvalía en el municipio Baruta, se estaría dejando que los particulares beneficiados del cambio de zonificación se apropiaran, en su totalidad, de la plusvalía generada por el mismo. Así mismo, se estaría desaprovechando la oportunidad de explorar nuevas fuentes de financiamiento fiscal local (previstas en nuestro marco legal urbanístico y tributario) para la ejecución de las obras establecidas en los planes urbanos, que van a revalorizar aún más el sector objeto del cambio de zonificación, comprometiendo así el tesoro municipal ordinario (normalmente deficitario), producto del situado constitucional y de la captación de los impuestos prediales, entre otros.

El debate actual en el municipio Baruta acerca de este tema poco conocido (CEP) es incipiente y esporádico; se limita muchas veces a cerrados círculos, muy especializados. Igualmente se han presentado opiniones y reacciones por parte de algunos de los contribuyentes sometidos a este tributo, los cuales manifiestan sentirse doblemente pechados a nivel de tributo, pero a la fecha ningún caso ha sido resuelto con alguna decisión legal (Tribunales Nacionales) en contra de la aplicación del tributo.

La experiencia del municipio Baruta es claramente replicable en el país, ya que está sustentada en el marco jurídico venezolano. De hecho, se está previendo en algunos proyectos de ordenanzas y planes urbanos (dentro y fuera del municipio Baruta) la incorporación de la CEP en sus articulados. Sin embargo, es fundamental recalcar que se debe garantizar la transparencia de la definición de criterios técnicos para el cálculo de la CEP y se debe contar con la capacidad y fortaleza institucional que requiere el ente municipal para recaudarlo, como claves para el éxito en esta experiencia. Se espera además que se establezcan los controles sociales de gestión para que su implementación realmente sirva para dar satisfacción a las necesidades de la colectividad.

Conclusiones

Una vez descrita la experiencia venezolana en el marco del municipio Baruta, se puede afirmar que Venezuela dispone de un amplio marco de instrumentos jurídicos que, en atención a su jerarquía y objeto, articulan los distintos conceptos vinculados con el tema de la contribución especial por plusvalía (CEP). Este es un tributo municipal inexplorado con potencial para fortalecer el proceso de descentralización de los municipios venezolanos, al potenciar su autonomía fiscal y otorgarles competencias y reserva legal en la materia.

No obstante se debe tener en cuenta que desde la perspectiva de la planificación urbana de las ciudades venezolanas, este tributo no debe ser visto únicamente como un ingreso capaz de fortalecer las alicaídas arcas municipales, pues se corre el riesgo de tratar de localizar la inversión privada en los lugares más valorizados de la ciudad, para valorizarlos aún más, sin tomar en cuenta la complejidad e interrelación del fenómeno urbano. Este accionar (establecido en el marco legal), al ser utilizado solo como una herramienta de revalorización inmobiliaria, podría ampliar más los desequilibrios urbanísticos y socioeconómicos de la urbe, generando áreas cada vez más deprimidas y de marcada exclusión, contra otras cada vez más dinámicas y revalorizadas. El desafío para los municipios es tratar de desarrollar el potencial urbanístico de sus territorios, implementando simultáneamente políticas redistributivas, donde sea posible aminorar las desigualdades existentes, a través de presupuestos municipales ordinarios suficientemente sustentados, con una visión de ciudad ampliamente compartida, sobre la base de la justicia social, que vaya más allá de la simple ejecución del gasto público. Se debe utilizar la amplia gama de instrumentos de gestión urbana disponibles –o desarrollables–, tratando de evitar caer en la denominada *política de Robin Hood*, pues la simplicidad de la misma atenta contra la búsqueda de aquellos nuevos y diversos mecanismos aún no explorados, que ayuden, como sociedad, a dar respuestas al complejo y difícil problema del desarrollo urbano, social y económico de las ciudades latinoamericanas.

Por otra parte, la experiencia práctica de la aplicación de este tributo ha permitido reconocer que es necesario definir, dentro de la organización municipal, el proceso asociado al cálculo, notificación y cobro del tributo, así como fortalecer aquellas áreas de la administración local responsables de la captación y control del mismo, para lograr que la acción ejecutoria del municipio esté acorde con las expectativas y necesidades de respuesta demandadas por los contribuyentes. Éstos, al igual que los funcionarios municipales encargados de su operacionalización, se encuentran ante un novedoso tributo, que requiere ser suficientemente informado, difundido y explicado, en términos de su eficiencia, transparencia administrativa y participación ciudadana, para su mejor entendimiento y aceptación por parte de los administrados.

Desde el punto de vista de la interpretación urbana, está clara la línea estratégica que viene manejando el municipio Baruta, en el sentido de buscar la precisión y aceptación de su rol actual, asociado tanto a su dinámica urbana e inmobiliaria como al proceso de transformación que se viene dando en la ciudad de Caracas (como capital de la República), bajo una visión integral de ciudad compacta y policéntrica, marco en el cual es legalmente factible la aplicación de la contribución especial por plusvalía.

Si bien es importante destacar el avance en el caso de la Urbanización Las Mercedes, no deja de ser cierto que es una experiencia local, puntual y asociada a un solo municipio, con limitada repercusión tanto en el ámbito político como en el económico, que aún no ha logrado insertarse

en un debate más amplio y profundo sobre sus posibles impactos de carácter conceptual, social, económico y tributario dentro del proceso de descentralización venezolano. No obstante, la sanción de la nueva Ley del Poder Público Municipal (mayo 2005), que sustituirá a la LORM, amplía el porcentaje que puede ser captado por concepto de CEP, el cual no podrá exceder el 15% del monto total de la plusvalía que experimente cada inmueble.

25 DE MAYO 2005

ESTUDIOS

Ma. Patricia Vilaboy de Rodríguez. *La contribución especial por plusvalía en materia de urbanismo. Caso de estudio: Municipio Baruta del Estado Miranda. Distrito Metropolitano de Caracas*. Tesis de grado. CENDES-UCV, Caracas, 2004.

LEYES, ORDENANZAS Y DECRETOS

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (*Gaceta Oficial* No. 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999). <http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/ConstitucionRbv1999.pdf>

Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (Publicada en *Gaceta Oficial* No. extraordinario 3.238 del 11 de agosto de 1983). <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/docMgr/sharedfiles/206.pdf>

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (*Gaceta Oficial* No. 33.868 del 16 de diciembre de 1987). <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/docMgr/sharedfiles/112.pdf>

Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social (Decreto No. 184 de fecha 25 de abril de 1958). <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/docMgr/sharedfiles/leyexpropiacioncausautilidadpublica.pdf>

Ley Orgánica de Régimen Municipal (*Gaceta Oficial* No. 4.109 de fecha 15 de junio de 1989). <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/docMgr/sharedfiles/200.pdf>

Código Orgánico Tributario. <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/docMgr/sharedfiles/codigoorgtributario.pdf>

Ordenanza General de Contribuciones Especiales por Plusvalía, en virtud de los cambios de uso y de intensidad de aprovechamiento de terrenos (*Gaceta Municipal* No. 154-08 de fecha 13 de agosto de 1999). http://www.baruta.gov.ve/archivos/3002/Ordenanza_plusvalia_baruta.pdf

Ordenanza del sector La Naya-Las Minitas (*Gaceta Municipal* No. extraordinario 110-07 de fecha 9 de julio de 1997).

Ordenanza de Zonificación de la Urb. Las Mercedes (*Gaceta Municipal* No. extraordinario s/n del 7 de julio de 1980) (ordenanza anterior).

Ordenanza de Zonificación de Las Mercedes (*Gaceta Municipal* No. extraordinario 189-12 del 16 de diciembre de 1998). http://www.baruta.gov.ve/archivos/2302/Ordenanza_zonificacion_las_mercedes.pdf.

Decreto No. 146, para la creación del Fondo Especial de Inversiones para la Urbanización Las Mercedes (*Gaceta Municipal* No. 035-03 de fecha 25 de marzo de 2003).

Resolución No. 019, en la cual se nombran los Directivos del Fondo Especial de Inversiones para la Urbanización Las Mercedes (*Gaceta Municipal* 025-02 de fecha 9 de febrero de 2004).

Decreto No. 162, correspondiente al Reglamento No. 1 de la Ordenanza General de Contribuciones Especiales por Plusvalía en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento de terrenos (*Gaceta Municipal* No. extraordinario 164-11 de fecha 8 de noviembre de 2004).

OTRAS NORMAS DE REGULACIÓN URBANÍSTICA

Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre (*Gaceta Municipal* del Dtto. Sucre No. extraordinario 9-II de fecha 1° de septiembre de 1982).

Ordenanza de Reforma Parcial de la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre (*Gaceta Municipal* No. extraordinario 04-01 de fecha 4 de enero de 1996).

Reforma Parcial de la Ordenanza de Zonificación del Sector Sureste (*Gaceta Municipal* del Dtto. Sucre No. extraordinario 1-5 de fecha 23 de enero de 1984).

PÁGINAS WEB DE CONSULTA

Instituto Nacional de Estadísticas de Venezuela: <http://www.ine.gov.ve/censo/censo.htm>

Asamblea Nacional: <http://www.asambleanacional.gov.ve>

Alcaldía del municipio Baruta: <http://www.baruta.gov.ve>

Página promocional de la Urb. Las Mercedes: <http://www.enlasmercedes.com>

Banco Central de Venezuela: <http://www.bcv.org.ve>

Seniat: <http://www.seniat.gov.ve>

Colaboradores

Ada Cristina Pastro es arquitecta egresada de la Universidad de la República del Uruguay (FAUR), técnica urbanista del Instituto de Estudios Locales (Madrid) y posgraduada de la Fundación Getulio Vargas (Brasil). Actualmente es directora de la División Planificación Territorial de la Intendencia Municipal de Montevideo y docente de la FAUR, Taller Ridaio exterior.

Alexander Sierra Leguizamón es ingeniero catastral y geodesta de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y especialista en Planeación Ambiental y Manejo Integral de los Recursos Naturales de la Universidad Militar Nueva Granada, en Bogotá. Realizó el curso Urban Planning and Land Readjustment Project en la Universidad de Hokkaido, Japón. Actualmente desempeña el cargo de coordinador del Observatorio Inmobiliario Catastral del Catastro Distrital de Bogotá, y es profesor de la Universidad Distrital y de la Pontificia Universidad Javeriana.

Ángel Enrique Ganem es abogado de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Desde 1992 está a cargo de la jefatura del Departamento de Recursos Administrativos de la Dirección General Legal Tributaria, en la municipalidad de Rosario. Ha sido docente y conferencista en las áreas de Derecho Administrativo y Derecho Tributario en la Universidad Nacional de Rosario. Además, ejerce su profesión en forma independiente y dirige una publicación sobre legislación y jurisprudencia tributaria en el ámbito provincial y municipal con nueve años de permanencia en el mercado.

Cláudia Pilla Damasio es arquitecta y magíster en Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal de Río Grande del Sur, Porto Alegre. Funcionaria licenciada de la Prefectura Municipal de Porto Alegre. Actualmente trabaja como consultora en planeamiento urbano y política habitacional. Es gerente del Proyecto Urbanizador Social, con apoyo del Lincoln Institute of Land Policy.

Cláudia de Cesare es asesora en asuntos relacionados con tributación inmobiliaria y valuación de inmuebles para fines fiscales en la Prefectura de la ciudad de Porto Alegre, Brasil. Trabaja en actividades de enseñanza e investigación en el área académica y, preferencialmente, en la formación de administradores públicos. Es profesora del Lincoln Institute of Land Policy y una de las concejales del Advisory Board of the Internacional Property Tax Institute (IPTI). Ha publicado y participado en programas de tributación inmobiliaria, financiamiento de las ciudades e instrumentos de política urbana en Brasil y en el exterior.

Claudio Contreras Carvajal es geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, posgraduado en Ingeniería Ambiental y candidato a magíster en Urbanismo de

la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña en la Unidad de Catastro de la Dirección de Obras Municipales de la Ilustre Municipalidad de Santiago y como docente experto en Sistemas de Información Geográficos en la Facultad de Recursos Naturales de la Universidad Nacional Andrés Bello.

Eloy E. Rodríguez es licenciado en Economía de la Universidad de la República (Udelar), Uruguay, donde actualmente es docente. Obtuvo diploma en Estudios Avanzados en Economía en el Programa de Doctorado en Economía de la Universidad del País Vasco, España. Es integrante del equipo técnico de la División Planificación Estratégica de la Intendencia Municipal de Montevideo, donde se desempeña como coordinador de la Unidad de Producción y Empleo.

Jorge Hernández Rivera es ingeniero civil de la Universidad Nacional de Colombia (1996), magíster en Ingeniería Civil de la Universidad de los Andes (1999) con énfasis en Ingeniería y Gerencia de las Construcciones. Actualmente es consultor independiente y participa en proyectos de gestión de suelo como recuperación de plusvalías, contribución de valorización, transferencia de derechos de edificabilidad y construcción. Profesor de Preparación y Evaluación de Proyectos en la Universidad Nacional de Colombia (2005-2006) y de Contribución de Valorización y Recuperación de Plusvalías en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (2006).

Luis Fernando Valverde Salandía es arquitecto de la Escuela de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal Fluminense, en Niteroi, RJ, Brasil; especialista en Economía Política de la Urbanización del Instituto Metodista Bennett, y magíster en Urbanismo de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Entre 1987 y 1991 trabajó en oficinas de proyectos habitacionales. En 1991 integró el equipo que elaboró el Plan Director de Niteroi. Desde 2002 es catedrático de Proyecto Urbano y de Planificación Urbana y Regional en el Curso de Arquitectura y Urbanismo del Centro Universitario Plínio Leite, en Niteroi. Es coordinador de la Unidad Ejecutora del Proyecto Habitar Brasil-BID, en Niteroi, y subsecretario de Servicios Públicos de esa misma ciudad, así como coordinador del Proyecto de Rehabilitación del Centro. En 2003 participó en la organización de las conferencias de las ciudades de Niteroi, del Este Metropolitano de Río de Janeiro y del Estado de Río de Janeiro.

Luiz Fernando Chulipa Möller es ingeniero civil de la Universidad Federal de Río Grande del Sur (1976), y maestro y doctorante en Ingeniería Civil de la Universidad Federal de Santa Catarina. Es director de la empresa Chulipa Avaliações, especializada

en consultorías en catastro y tributación inmobiliaria para alcaldías en Brasil. Profesor de la Escuela de Gestión Pública de la Federación de Municipios de Río Grande del Sur e investigador invitado de la Fundación de Enseñaza e Ingeniería de la Universidad Federal de Santa Catarina.

Magda Cristina Montaña Murillo es abogada de la Universidad Libre de Colombia, posgraduada en Gestión Pública e Instituciones Administrativas de la Universidad de los Andes y especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Actualmente es consultora tributaria de la firma Zarama & Consultores Asociados, y consultora e investigadora del Lincoln Institute of Land Policy en los temas del avance legal en Colombia de los sistemas tributarios y urbanísticos de financiamiento del desarrollo municipal con la gestión de suelo. Igualmente es consultora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital del Distrito Capital y de diferentes municipios colombianos en la aplicación de instrumentos de gestión de suelo, sistema de compensación de cargas de conservación ambiental y urbanística. Entre los años 1993 y 1995 se desempeñó como asesora del despacho de la Dirección de Impuestos Distritales del Distrito Capital, y desde 1998 a 2006 fue subdirectora jurídico-tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital de Bogotá. Autora de artículos sobre hacienda pública local y nacional; docente de posgrado en las universidades del Rosario, Central y Externado de Colombia en temas de Hacienda Pública Territorial y Derecho Urbano.

María Clara Vejarano es arquitecta urbanista de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Planeación del Desarrollo Urbano de la Development Planning Unit DPU, University College of London. Fue jefe de la División de Desarrollo Urbano del Departamento Nacional de Planeación y consultora del Ministerio de Desarrollo Económico en temas de Políticas de Desarrollo Urbano. Consultora para varias municipalidades del país en Desarrollo Urbano y Gestión Pública del Suelo y Políticas de Vivienda; profesora de Urbanismo; coordinadora de la Profundización en Ciudad y Proyecto Urbano de la Escuela de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia y directora del Instituto de Hábitat, Ciudad y Territorio de la misma Universidad; docente del Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy, y miembro de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales (ACIUR).

María Patricia Vilaboy es arquitecta de la Universidad Simón Bolívar, sede Caracas, y especialista en Planificación y Gestión Locales del Centro de Estudios para el Desarrollo

(Cendes) de la Universidad Central de Venezuela. Su trabajo de grado, titulado "La contribución especial por plusvalía en materia de urbanismo, caso de estudio: Municipio Baruta", obtuvo mención publicación. En el campo laboral ha ejercido como consultora privada y, desde 1993, está incorporada a la Alcaldía del municipio Libertador, como arquitecta parroquial; en 1997 se vinculó a la Alcaldía del municipio Baruta, donde se desempeña como jefe de la División de Planes de la Dirección de Planificación Urbana y Catastro. Ha participado en la elaboración de los siguientes instrumentos legales: Ordenanza de Zonificación de Las Mercedes (publicada), Ordenanza de Contribución Especial por Plusvalía (publicada) y Ordenanza de Zonificación del sector Hoyo de La Puerta (publicada), y ha coordinado la elaboración de varios proyectos de ordenanzas de zonificación. Actualmente dirige la elaboración y seguimiento de planes y proyectos relacionados con la planificación urbana, la recuperación y gestión del espacio público, y coordina el área encargada de calcular, notificar y darle seguimiento al pago de la contribución especial por plusvalía en la Urbanización Las Mercedes.

Miguel Saavedra Sáenz es arquitecto y magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile, arquitecto DPLG de la Unité Pedagogique d'Architecture No. 7, École des Beaux-Arts, París, Francia. Es director de obras municipales de la Ilustre Municipalidad de Santiago de Chile y presidente de la Asociación Metropolitana de Directores de Obras.

Néia Uzon es arquitecta de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Federal de Río Grande del Sur, especialista en Negociaciones de la Universidad do Vale do Rio dos Sinos. Formuló, implantó y dirigió la Oficina de Adquisiciones de la III Perimetral de Porto Alegre entre 1997 y 2003. Participó, como delegada de la Secretaría Municipal de Hacienda de Porto Alegre, en la elaboración de la legislación de responsabilidad social aplicada en Porto Alegre entre 1989 y 2004, como también en la elaboración del Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de la ciudad. Actualmente desempeña actividades de fiscalización tributaria en el municipio de Porto Alegre.

Paula Freire Santoro es arquitecta y urbanista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo (FAUUSP). En 1999 y 2000 colaboró como investigadora en el Laboratório de Urbanismo de la Metrôpoli (LUME). Desde 2001 trabaja en el Instituto Pólis como urbanista en el Núcleo de Urbanismo y desde 2002 coordina el área de publicaciones. Trabajó como investigadora en la FAUUSP entre 2000 y 2001.

Ramón Alberto Esteban es sociólogo de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Desde 1985 trabaja en la función pública en la municipalidad de San Fernando (provincia de Buenos Aires) y en el gobierno de dicha provincia, donde ha desempeñado, entre otros, los siguientes cargos: director de Islas, director de la Corporación de Fomento del Delta, subsecretario de Asuntos Municipales y subsecretario de coordinación de Políticas Públicas. En la municipalidad de San Fernando, desde 1995 a 2000, fue secretario de Planificación y Desarrollo Institucional y desde 2002 hasta el presente ha sido secretario de Planificación, Ingresos y Financiamiento Público. Desde su creación, ha sido el director del Consorcio Parque Náutico San Fernando S.A.

Sandra Ornés Vásquez es urbanista de la Universidad Simón Bolívar, Caracas, magíster en Gerencia Empresarial de la Universidad Central de Venezuela, especialista en Políticas Públicas de École National d'Administration Territoriaux de Nancy, Francia, y diplomada en Gestión Turística Municipal en el núcleo Caracas de la Universidad de Oriente (Venezuela). Trabajó en oficinas privadas de arquitectura y urbanismo desde 1989, así como en el Consejo Nacional de la Vivienda (1996), hasta incorporarse al sector público municipal (1993), específicamente, a la División de Gestión Ambiental de la Dirección de Planificación Urbana y Catastro. También ha participado en talleres vinculados con la gestión pública (Zaragoza, España, 2006) y la prevención de riesgos en laderas (Quito, Ecuador, 2006), organizado por el PNUD y la Unión Europea. Dicta cursos sobre fundamentos de Planificación, Planificación Estratégica y Participación Ciudadana en la Universidad de Oriente.

Sandra Viviana Salgado Naranjo es ingeniera catastral y geodesta de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas de Bogotá y especialista en Administración de Empresas y Gerencia de Proyectos Inmobiliarios de la Universidad Externado de Colombia. Ha sido evaluadora del Departamento Administrativo de Catastro Distrital de Bogotá por cerca de 13 años. Desde 2004 es la coordinadora del Proyecto del Cálculo de Plusvalía de Bogotá y docente del área de avalúos de la Universidad Distrital, así como conferencista en seminarios y talleres del área de avalúos y su aplicación al desarrollo y ordenamiento territorial.