



## LA EFICACIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA PLUSVALÍA URBANA EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES- COLOMBIA \*

### *The effectiveness of urban capital gain in the municipality of Manizales-Colombia*

---

Claudia Munévar Quintero\*\*  
Nathalia Hernández Gómez\*\*\*  
Alejandra Cardona Jaramillo\*\*\*\*

*Recepción: 6 de diciembre de 2016. Aceptación: 4 de agosto de 2017.*

DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2018.v24.a39>

#### RESUMEN

Este artículo es el resultado de una investigación socio-jurídica con metodología descriptivo-analítica que esboza como problema y resultado el contexto de la eficacia de la participación en la plusvalía urbana en el municipio de Manizales, Colombia. En primer lugar, se realiza una aproximación a la noción de plusvalía urbana. Se describen los principales referentes teóricos sobre la materia con relación a los procesos de ciudad y las causas que la originan. En segundo lugar, se identifican las acciones y operaciones del municipio de Manizales en la participación en plusvalía y se presentan los antecedentes que registran su abordaje en la ciudad. En tercer lugar, se analiza la eficacia desde el criterio de legalidad y legitimidad, que demanda del Estado no solo una función regulatoria, sino política en cuanto a las

---

\* Artículo producto del Proyecto de investigación *La participación en plusvalía en el municipio de Manizales. Análisis y antecedentes de su garantía como derecho colectivo* de los Grupos de Investigación Derechos Humanos y Conflicto (Categoría B) y Derecho y Sociedad (Categoría A), avalados por la Universidad de Manizales (Financiado Convocatoria interna Universidad de Manizales, Resolución 079 de 2015. Código: C0601X0303).

\*\* Abogada. Especialista en Derecho Administrativo. Magíster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Doctora en Desarrollo Sostenible. Docente-Investigadora. Universidad de Manizales. Líder Grupo de Investigación en Derechos Humanos y Conflictos. Correo electrónico: cmunevar@umanizales.edu.co

\*\*\* Abogada. Especialista en Derecho Administrativo. Magíster en Derecho Público. Docente M-Investigadora. Grupo de Investigación en Derecho y Sociedad. Universidad de Manizales. Correo electrónico: nhernandez@umanizales.edu.co

\*\*\*\* Abogada. Estudiante Maestría en Derecho. Asistente de Investigación Grupo Derechos Humanos y Conflicto.

causas y fines que definen su aplicación. Por último, se concluye que el campo de análisis del cumplimiento de una norma no se agota en la función reguladora de un Estado, ni en las disposiciones jurídicas que alcanzan un contenido formal con criterio de validez. La eficacia plantea un fin social, y este solo es observado en el cumplimiento material de una norma cuyo nivel de alcance se logra en la observancia del juicio de valor que soporta y justifica su finalidad.

**Palabras clave:** Plusvalías urbanas, eficacia, participación.

## ABSTRACT

This article presents final results coming from a socio-juridical research work following a descriptive-analytical methodology. The problem area outlines the context of the effectiveness of the participation concerning the urban surplus value in the municipality of Manizales-Colombia. First, an approximation to the notion of urban surplus value is made. The main theoretical references on the subject in relation to the processes of the city and the causes that originate it are also described. Second, the actions and operations of the municipality of Manizales participating in surplus value are identified; besides, meaningful backgrounds in the city are registered. Third, the analysis is focused on the effectiveness of legality and legitimacy, which demands from the State not only a regulatory function, but also a policy in terms of the causes and purposes that define its application. Finally, it is concluded that the fulfillment of a norm is neither exhausted in the regulatory function of a State, nor in the legal dispositions that reach a formal content with criterion of validity. Efficiency has a social purpose, and this is only observed in the material fulfillment of a norm whose level of reach is achieved observing the judgment value that supports and justifies its purpose.

**Key words:** Urban capital gains, efficiency, participation

## I. INTRODUCCIÓN

La finalidad de la plusvalía urbana es la recuperación de las riquezas generadas a partir de las intervenciones de las entidades públicas en la regulación y administración del uso del suelo, cuya destinación se orienta a la concreción de proyectos de vivienda de interés social, infraestructuras viales, servicios públicos, entre otros, en beneficio del interés general. En el marco de la investigación denominada «La participación de la plusvalía en el municipio de Manizales. Análisis y antecedentes de su garantía como

derechos colectivos», se buscó determinar la eficacia de la aplicación de las normas constitucionales y legales que regulan la participación en plusvalía en el municipio de Manizales y establecer las acciones y operaciones encaminadas a la defensa y fomento del interés general. En este contexto, se pudo identificar que desde el año 2001, en el Plan de Ordenamiento Territorial de este Municipio (POT) y en correspondencia con las disposiciones constitucionales y legales, se señaló que el Concejo de Manizales era la entidad competente para establecer las normas de implementación de dicha participación.

Entendiéndose que la eficacia se concibe como la presunción de realización de las disposiciones jurídicas y del cumplimiento de su juicio de valor, la regulación de la participación en plusvalía se convierte en una formalidad no cumplida, cuyas causas se asocian a factores y costos políticos, percepciones sociales e intereses privados que inciden en su cumplimiento y aplicación. Ahora bien, más allá del problema de la eficacia o ineficacia como causa o fin político, el planteamiento del problema alcanza una órbita más preocupante y son los efectos respecto al interés general. En este sentido, en el desarrollo del presente artículo se observarán tres elementos que componen el juicio de valor de la regulación referente a la participación en plusvalía: las finalidades, la destinación y los sujetos, cuya concreción no solo se evidencia en un cumplimiento material de la norma, sino en la teleología que fundamenta y justifica el rango constitucional de la plusvalía, la cual persigue no solo un fin económico, sino colectivo.

## II. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La participación en plusvalía por parte de las entidades públicas, obedece a un delineamiento constitucional que persigue la distribución equitativa de los recursos causados por el plusvalor generado a una propiedad, por efectos de las acciones urbanísticas y el desarrollo urbano. Dentro del planteamiento del problema se considera el contexto del municipio de Manizales. A partir de la Constitución Política de 1991 y la Ley 388 de 1997, se establece que los concejos municipales, deberán fijar el valor de la plusvalía conforme a lo establecido en la ley. Sin embargo, a pesar que en el año 2013, por medio del proyecto de Acuerdo 079 de 2013, la alcaldía de Manizales solicitó establecer las normas por medio del cual se fijaría la participación de plusvalía en el municipio, dicho proyecto de acuerdo no se aprobó por parte del concejo Municipal. Estos antecedentes generan una incertidumbre frente a la garantía de los intereses generales en el municipio de Manizales, así como el cuestionamiento frente a la ineficacia por cumplimiento por parte de las entidades responsables de aplicar la norma constitucional y legal.

### III. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El proyecto de investigación del cual se derivó el presente artículo, correspondió a una investigación socio-jurídica, que describió los elementos normativos con relación a la participación de plusvalía y analizó la aplicación y garantía de los mismos en un contexto social y práctico como el municipio de Manizales. En correspondencia con el objetivo general y los objetivos específicos, el tipo de investigación es descriptivo-analítico, el cual orientó la investigación en dos fases.

La primera fase correspondió a un tipo de investigación descriptiva, la cual desarrolló los objetivos específicos tendientes a describir teórica y normativamente la participación en plusvalía y la identificación contextual de las acciones y operaciones del municipio de Manizales en la aplicación de la figura. La segunda fase, en correspondencia con el objetivo general, correspondió a una investigación analítica (Hurtado, 2010), la cual determinó el alcance y sentido de la eficacia, así como sus causas y fines políticos.

### IV. RESULTADOS

#### 1. Las plusvalías urbanas, nociones y aproximaciones

La plusvalía como concepto asociado a las teorías económicas tiene sus fundamentos en la teoría marxista, la cual hace uso de los conceptos de mercado, valor de los costos y horas trabajadas. Thorngren (2000) define como plusvalía «el exceso del costo de una compañía adquirida sobre la suma del valor justo del mercado de sus activos individuales identificables menos sus pasivos» (p. 509). Así, la plusvalía está constituida por la diferencia monetaria que es arrebatada por el dueño de los medios de producción a sus trabajadores.

La plusvalía tiene como referente la teoría del valor, la cual asocia nociones objetivas y subjetivas (Pontón, 2013) respecto a su concepto. Desde su dimensión social, expresa construcciones sociales (García y Jiménez, 2015) y desde su dimensión económica plantea «realidades objetivas» (Zamora 1942, p. 190-191). Ambas dimensiones trazan una dicotomía respecto al alcance del concepto y han fundamentado el alcance interpretativo del plus valor en contextos laborales, productivos y urbanos.

El presente trabajo de investigación centra su desarrollo en la plusvalía urbana, que asocia su materialización a través de la participación y hechos que se derivan de la acción del Estado. Se trata de «aumentos del valor de la tierra generados por acciones administrativas tales como cambios de zonificación o

densidad, que pueden generar ganancias sustanciales para el propietario de la tierra» (Barco y Smolka, 2007, p. 223). Dichas ganancias generan un derecho a través de una regulación normativa tendiente a garantizar la participación del Estado con miras al fortalecimiento de lo público y del interés general; por ende, dicha figura se consolida como «un mecanismo de fortalecimiento financiero» (Garcés y Salazar, 2010, p. 49) para el desarrollo urbano y como forma de distribución equitativa de las ganancias atribuibles a los cambios del uso del suelo.

En Colombia, la participación en plusvalía quedó consagrada constitucionalmente en el artículo 82 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que «las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común». Esta participación se regula desde el orden legal a través de la Ley 388 de 1997, la cual señala, entre otros aspectos, su destinación y hechos generadores. En primer lugar, el artículo 73 establece que dicha participación se destinará «a la defensa y fomento del interés común (...) encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio». De igual forma, el artículo 74 establece que tanto la incorporación del suelo rural a suelo de expansión urbana, la modificación o zonificación de usos del suelo y autorizaciones de aprovechamiento del suelo en edificación, constituyen hechos generadores de plusvalía.

En suma, el marco legal establece los eventos en que las decisiones administrativas y las actuaciones urbanísticas de las entidades distritales y municipales generan plusvalía y la forma en que se debe delimitar el efecto de la misma a través de los planes de ordenamiento territorial. Este instrumento de gestión urbana constituye un reconocimiento que se le hace a la colectividad de los recursos que fueron invertidos en las gestiones del suelo.

En principio la plusvalía -y la participación en plusvalía- también constituye una recuperación parcial del costo de inversión pública, para atender las necesidades colectivas prioritarias. Es decir, que la participación en plusvalía, resulta siendo un instrumento de redistribución de beneficios, porque los particulares que se benefician de la gestión pública, a través del gravamen de la plusvalía, retornan ingresos públicos a la colectividad, para que esta lo utilice en la atención de necesidades públicas apremiantes, que lidian la informalidad urbana (Garcés y Salazar, 2010, p. 50).

Este desarrollo constitucional y legal permite establecer que la participación en plusvalía persigue el desarrollo y la evolución del sistema urbanístico y por

ende, se constituye como un instrumento de recuperación del plusvalor causado por las acciones del Estado. A su vez, es un mecanismo regulador del mercado del suelo que «concreta la reforma de política urbana en uno de sus principios estructurales: la redistribución de las rentas del suelo» (Acosta, 2010, p. 23).

Por consiguiente, la plusvalía se constituye como una obligación fiscal, la cual, gracias a las normas y acciones urbanísticas, que regulan tanto el uso del suelo como el espacio aéreo, genera un aumento en el valor de los predios. Ramírez (2013) relaciona:

En esta medida, la implementación de la participación en plusvalía dentro de la política pública se concibió como un instrumento para regular el uso del suelo, controlar su precio y generar recursos ocasionales al servicio de la promoción de la vivienda de interés social y el desarrollo urbano. En el supuesto estaba que en la definición del precio del suelo la renta del suelo era determinante, y que la norma urbanística generaba por sí sola un incremento de dicha renta de la cual debía ser partícipe el Estado por antonomasia (p. XI).

Se habla de la plusvalía como una herramienta contemplada en la ley que sirve como soporte a las actuaciones de las entidades públicas, toda vez que para las mismas es un deber constitucional al que se deben acoger y dar estricto cumplimiento, en atención a los principios del ordenamiento jurídico colombiano como lo son la equidad social y la solidaridad entre los gobernados, así como la generación de otras actividades económicas en proporción de los incrementos de los precios del suelo.

## **2. Acciones y operaciones del municipio de Manizales en la participación en plusvalía**

Desde el año 2001 en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales, se señaló que correspondía al Concejo municipal establecer las normas para la aplicación de la participación de plusvalía en Manizales. No obstante, en el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 663 de 2007) y en el actual POT (Acuerdo 0958 de 2017) la figura es mencionada más no desarrollada.

En el marco del Proyecto de Acuerdo 079 del 24 de octubre de 2013 se presentan ante el Concejo de Manizales dos ponencias para el debate. Dentro de los argumentos presentados en la ponencia del primer debate, se destacó el éxito de la implementación de dicho instrumento en otras ciudades, la redistribución de la riqueza y mayor aprovechamiento del suelo, presentándose como exentos de cobro de plusvalía los inmuebles destinados a vivienda de interés social

prioritario<sup>1</sup>. El fundamento central de la ponencia no solo se enfocó en la salvaguarda de la figura jurídica de la plusvalía, sino además en la importancia del desarrollo urbanístico de la ciudad de Manizales, toda vez que la finalidad de los recursos recaudados sería destinada a proyectos de vivienda de interés social, infraestructura vial, equipamientos sociales de espacio público, financiación de infraestructura vial y pago de precios e indemnizaciones, entre otros.

El segundo debate inicia con la intervención del concejal ponente del proyecto, donde se destacaron los aspectos más relevantes del primer debate; también se recalcó la importancia de la participación activa de los ciudadanos, los cuales aportaron reflexiones tendientes a demostrar cómo el municipio de Manizales ha perdido la oportunidad de recaudar recursos por no contar con la aplicación de la plusvalía. Igualmente, se refirió a la activa participación de los gremios de la ciudad en el análisis del Proyecto de Acuerdo.

En el Acta número 393 de la Sesión extraordinaria del Concejo de Manizales, se evidencia un su parte final la no aprobación de la ponencia con unos resultados de votación de la siguiente forma: SÍ: 6 Concejales; NO: 9 Concejales; Ausentes: 4 Concejales, para un total de 19 Concejales (Concejo de Manizales, 2013). Dentro de los argumentos que votaron en contra del proyecto se destacan los siguientes:

(...) la plusvalía necesita más espacio para debatir (...) (Concejo de Manizales, 2013, p. 10).

[...] No es la forma de presentarla, puesto que se debe empezar con la pedagogía frente a explicarle a la gente respecto al tema [...]. (Concejo de Manizales, 2013, p. 10).

A la fecha, pese a varios intentos, la figura no ha sido regulada ni aplicada en el municipio de Manizales. Diversos sectores asumen sus posturas, plantean otras medidas y destacan los aspectos positivos y negativos de la participación de plusvalía por parte de las entidades públicas. Por un lado, los sujetos pasivos asocian la plusvalía con un impuesto; por otro lado, para el gremio de las constructoras la figura representa un retroceso y un obstáculo para el mercado inmobiliario y el crecimiento de la construcción, pero finalmente, el rol y sujeto activo se encuentra en el Estado, quien a través de sus entidades públicas debe atender la norma constitucional para garantizar el desarrollo urbanístico de las ciudades y la protección del interés general.

---

1 (Gómez Gonzales, Ponencia para primer debate del proyecto de acuerdo 079, 2013, pág. 2).

### 3. La eficacia de la participación en plusvalía urbana en el municipio de Manizales

#### 3.1 *El Estado como ente regulador*

Analizar la eficacia de las normas que regulan la participación de la plusvalía implica reconocer que los orígenes del instrumento no tienen sus inicios en el terreno del derecho y que sus bases teóricas, antes de ser normativas, estuvieron asociadas al campo mercantil. Como se anotó en los acápite anteriores, el concepto de *plus valor* tiene su anclaje en la teoría marxista y su alcance asocia conceptos de mercado, costos de producción y fuerza de trabajo. Ahora bien, la génesis de su concepto empieza a relacionarse en materia urbana a partir de dos fenómenos. El primero relacionado con el crecimiento de las ciudades y los *plusvalores* generados a partir de dichas transformaciones. Como lo afirma Alfonso (2011), «en las metrópolis colombianas y, en general, en las cabeceras municipales en crecimiento en las que, por causa de ello, el suelo experimenta transformaciones de trascendencia, las plusvalías urbanas se causan y no se cobran» (p. 27).

El segundo fenómeno se asocia respecto a la valoración de la ciudad, «el espíritu utilitarista que se apropia de la ciudad se manifiesta en la reducción del espacio habitable, el cual se construye bajo la estricta lógica de la rentabilidad: cada fragmento del territorio puede ser objeto de especulación económica» (Lezama, 2014, p. 126). Desde esta perspectiva, el valor no persigue un fin cualitativo, subjetivo o simbólico (García y Jiménez, 2015), sino que establece «realidades objetivas», que permiten mediciones e intercambios (Zamora, 1942). Es decir, la transformación de las ciudades no solo se genera respecto al crecimiento y uso del suelo, sino también respecto a las formas de valoración de los espacios urbanos y de las relaciones humanas determinadas por ellas.

Es así como el crecimiento de las ciudades fija nuevas reglas tanto en el mercado del uso del suelo, como las reglas de convivencia y coexistencia de sus habitantes; las primeras reglas priman sobre las segundas, y la ciudad pasa de ser un contexto donde se desarrollan vínculos humanos y sociales, para transformarse en un escenario de intercambios comerciales que empiezan a generar otras formas de desigualdades sociales y de acceso a la propiedad privada y que permite y potencia el crecimiento económico y las ganancias de los «dueños» del suelo.

A partir del siglo XVIII el desarrollo del capitalismo genera también una significativa expansión urbana, ligado a un proceso que surge tiempo atrás y que se convierte al territorio de la ciudad en fuente de ganancia mediante la especulación con la tierra (...) La ciudad, como

objeto de especulación, se inunda de un espíritu comercial lo que hace crecer significativamente el valor de los terrenos; de ahí en adelante el crecimiento de las ciudades parece no encontrar límites (Lezama, 2014, p. 122).

Estas transformaciones urbanas y estas formas de entender la ciudad suponen una necesidad de un marco regulativo y «en esta dirección, gravar las rentas del suelo constituye una tarea que solo puede recaer en el Estado» (Alfonso, 2011, p. 29). El Estado, en este marco específico de actuación, soporta dos criterios importantes respecto a esa institucionalidad. Por un lado, las acciones urbanísticas generadas por el Estado atribuyen un criterio de legitimidad, para que sea este, quien participe de ellas, con un fin claro y establecido: la defensa y fomento del interés común.

La participación en plusvalía intenta dar al Estado la capacidad de recuperar para la comunidad al menos una porción de estos incrementos en los precios de los terrenos (incrementos que están ligados a decisiones estatales) y de esta manera rescatar para el conjunto de los ciudadanos una parte de los frutos del esfuerzo colectivo (Jaramillo, 2011, p. 60-61).

Por otro lado, la necesidad de la creación de disposiciones legales atribuye al Estado un criterio de legalidad, es decir, este debe asumir «una función regulatoria que tiene como objetivo buscar resultados de coherencia, equidad, eficiencia, etc., que el mercado inmobiliario por sí mismo no es capaz de garantizar» (Jaramillo, 2011, p. 144).

En suma, estos dos criterios se establecen a partir del marco constitucional y legal colombiano, a través del artículo 82 de la Constitución Política y la Ley 388 de 1997, donde dicho contenido regulatorio establece los hechos generadores, efectos y finalidades de la participación en plusvalía en Colombia, como una de las formas de superar dos de los grandes problemas que enfrentan las ciudades (Smolka, 2007):

1) la especulación con el suelo, con todas sus implicaciones referentes a su uso ineficiente y a la imposibilidad de las familias de bajos recursos para acceder a este; y 2) la falta de recursos para dotar las tierras de una infraestructura apropiada que satisfaga las necesidades sociales (p. 201).

Es pretensión de este escrito problematizar no solo el alcance de las normas desde su contenido formal, sino el cumplimiento de las mismas en el campo material. Para dicho análisis es necesario recurrir a un elemento con atribución empírica en el derecho: la eficacia.

### 3.2 La eficacia como causa y fin político

La eficacia ha sido definida desde diferentes tradiciones jurídicas. Por un lado, de acuerdo con Kelsen (1988), la eficacia quiere decir que el comportamiento humano está de acuerdo con la norma jurídica, es decir, «que los hombres se comportan en la forma en que, de acuerdo con las normas jurídicas, deben comportarse; o sea que las normas son realmente aplicadas y obedecidas.» (p. 46). Por otro lado, según Habermas (2005) «no basta con que la norma exista formalmente y pueda ser exigida, (...) es necesario que las normas puedan ser real y materialmente aplicadas, (...) En otras palabras, que la norma de Derecho tenga una realización social» (p. 30-31). En criterios generales, la eficacia material se asocia con su cumplimiento, es decir, «con la conformidad de la conducta humana, en lo real/cotidiano, con la norma, (...) al cumplimiento del mandato jurídico, esto es, del deseo político-moral que se deduce directamente de la norma» (Botero, 2010, p. 4-5).

Podría afirmarse que el cumplimiento atribuye una presunción de realización de las disposiciones jurídicas, independientemente de las causas que lo motivaron. No obstante, la eficacia, además de un sentido normativo, también persigue un fin político y social, «para que un Estado pueda alcanzar los fines políticos que se proponen en un momento histórico determinado, y que solo la eficacia de las normas constituye el criterio para establecer si se ha acertado» (Giraldo, et al. 2010, p. 116).

Ahora bien, el criterio de la congruencia normativa se determina a través de su juicio de valor, es decir, la determinación de los fines que se pretenden alcanzar, con base en la existencia de un juicio fáctico, respecto a la problemáticas a resolver y las herramientas jurídicas para alcanzarlo (Giraldo, et al., 2010, p. 107). En todo caso, la observancia de una norma incluye «la posibilidad de cumplimiento o incumplimiento» (Hierro, 2003, p. 17), cuyos efectos normativos producidos no son, en algunos casos, los esperados o los determinados por las disposiciones jurídicas.

En el presente escenario, corresponde analizar el alcance de la eficacia de las disposiciones jurídicas que regulan la participación en plusvalía en el municipio de Manizales, bajo los dos criterios mencionados: el cumplimiento de la norma y el alcance del juicio de valor de las disposiciones jurídicas que regulan la participación en plusvalía.

Respecto al primer criterio, basta con afirmar que dicha figura en el municipio de Manizales no ha sido aplicada. Lo normativo se convierte en una formalidad no cumplida, pero se registran varios intentos. La administración municipal presenta las bases normativas para la regulación de la participación de

plusvalía en Manizales, a través del Proyecto de Acuerdo 079 de 2013, cuya finalidad, además de perseguir el mandato constitucional y legal sobre la materia, pretendía que «el Estado, en representación de los intereses colectivos, rescate ese beneficio y lo ponga al servicio de la comunidad» (Exposición de motivos, Proyecto de Acuerdo 079 de 2013, p. 10). Aunado a ello, se justifica en este mismo documento que:

La actuación pública, mediante la cual se regula el uso del suelo, el desarrollo de las obras públicas, etc., derivan un mayor valor para los dueños de la tierra, quienes en la actualidad son los que se benefician con la inversión, por lo que se hace necesaria la intervención del Estado para que este sea retribuido a fin de realizar obras que beneficien a la colectividad como sería la generación de espacios públicos, entre otros (Proyecto de Acuerdo 079, 2013).

La naturaleza jurídica de las disposiciones normativas que regulan la plusvalía determina que corresponde a los Concejos Municipales aprobar y regular las formas de aplicación de la participación en plusvalía en sus territorios, en correspondencia con sus competencias constitucionales, de lo cual se deriva que la eficacia de su aplicación trasciende de una mirada normativa a unos fines y debates políticos, que para efectos del presente caso, el Concejo de Manizales decide no dar aprobación al Proyecto de Acuerdo<sup>2</sup>. En este sentido y en términos de eficacia, el municipio de Manizales no ha implementado acciones y operaciones encaminadas a la defensa y fomento del interés común a partir de la participación en plusvalía.

Respecto al alcance del segundo criterio, que hace referencia al juicio de valor de la norma no aplicada, es pertinente analizar ante el no cumplimiento de la misma: ¿Qué impactos tiene para el municipio el no cobro de la plusvalía en términos del interés general? Para responder a esta pregunta hay que observar tres elementos que componen el juicio de valor de la regulación en referencia, esto es: las finalidades, la destinación y los sujetos.

La finalidad de esta figura, se justifica desde la recuperación que debe hacer el municipio respecto a las riquezas generadas por causa de las intervenciones de las entidades públicas en la regulación y administración del uso del suelo, es decir, «la recuperación de plusvalías se refiere a proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una porción de los incrementos del valor del

2 Según el Acta nro. 393 de 2013, del Concejo de Manizales, el resultado de la votación obtuvo que de 19 concejales, 9 votaron en contra y 6 a favor, y los 4 restantes estaban ausentes.

suelo atribuibles a los «esfuerzos de la comunidad» más que a las acciones de los propietarios» (Maldonado, 2007, p. 198). Por ende, las razones que justifican su existencia se plantean desde la necesidad de distribuir equitativamente unas riquezas que por principio de equidad no deberían favorecer solo a los propietarios privados, sino que deben ser reinvertidas en beneficio del interés general. Se trata de una premisa en la cual, «los ciudadanos tienen el derecho moral de recuperar el valor creado socialmente, como se evidencia en este caso con el aumento del precio de la tierra» (Doebele, 2007, p. 205).

Los correspondientes instrumentos para la recuperación de plusvalías podrían, por lo tanto, entenderse como mecanismos para recuperar, para beneficio de la población, el aumento en el valor del suelo asociado con las acciones urbanísticas, que de otra manera sería capturado por entidades privadas. La meta de esta política distributiva es restablecer un estado anterior de distribución que, en esencia, se toma como propio o dado (Furtado, 2007, p. 229).

Es así como la finalidad de este instrumento especifica unas destinaciones a favor de los municipios (Artículo 85, Ley 388 de 1997), cuyo propósito se manifiesta en la financiación de proyectos de vivienda de interés social, infraestructuras viales, servicios públicos, obras de recreación y cultura, transporte, programas de renovación urbana, entre otros. No obstante, las destinaciones persiguen el cumplimiento de unas finalidades que adquieren doble valor, el primero asociado al contenido material de la participación que define y entiende la plusvalía como un instrumento fiscal y un «elemento esencial de la política de desarrollo urbano» (Doebele, 2007, p. 205); y el segundo establece que la teleología de la plusvalía es reconocer un derecho a la comunidad, cuya titularidad se encuentra dispersa en el ámbito del interés general.

La participación en plusvalías se basa en el derecho público y legítimo de participar en la captación de los aumentos del valor de la tierra (...) [Es] un derecho de la comunidad a «participar» en los beneficios resultantes de las funciones gubernamentales orientadas a mejorar el desarrollo urbano. (Barco y Smolka, 2007, p. 223)

Esta materialización de derechos involucra diferentes sujetos tales como: los sujetos activos, que los conforman las entidades públicas como los distritos y municipios; los sujetos pasivos, que los conforman los propietarios o poseedores a los cuales se les genera el cobro (Sentencia C-517 de 2007); y los sujetos que representan el interés común. Al no existir cumplimiento y aplicación de la norma, el rol de los sujetos no se visibiliza y las finalidades de su destinación quedan supeditadas a una voluntad política, en la cual, los beneficios que se derivan de la planeación y las acciones urbanísticas de los entes públicos, ter-

mina favoreciendo los intereses privados. El resultado de la ineficacia de la norma termina cumpliendo el objetivo contrario que persigue su regulación: valorar la tierra en beneficio de los que se creen dueños de las mismas. «Entonces siempre terminan los privados beneficiándose más en este caso, ¿por qué? porque el sentido de la Ley 388 era recuperar la función pública de la plusvalía». (Entrevistado 4, 2016)

En el plano del incumplimiento de una norma, las razones que justifican su ineficacia no pueden reducirse solo a su inaplicación. Existen aspectos formales o materiales que aducen una serie de causas asociadas bien sea a un «síndrome normativo», o a fines políticos que se persiguen desde su formalidad. Botero (2010) señala que a los países latinoamericanos los «invade un fenómeno que puede denominarse como el síndrome normativo, en virtud del cual un problema social o político se enfrenta casi únicamente con la expedición de normas jurídicas de todas las clases y en todos los niveles» (p. 9). Es decir, basta la creación de una norma para sentir que determinado problema o necesidad cuenta con una regulación y esta es suficiente para responder a dichas demandas. En el caso de Colombia, se cuenta con un amplio reconocimiento en América Latina «por su larga y particular tradición de institucionalización de la recuperación de plusvalías» (Barco y Smolka, 2007, p. 222); dicha institucionalización encuentra un aliado perfecto: la regulación a través de normas de orden constitucional y legal.

Ahora bien, dicho síndrome normativo si bien puede perseguir un fin formal, los efectos pueden variar, toda vez que como lo afirma García (2014), los efectos normativos pueden ser contrarios a los esperados:

(...) se piensa que basta con crear normas para cambiar la realidad social. Esto ha hecho que la historia política e institucional de América Latina, sea en buena parte, la historia de la recepción infructuosa de instituciones foráneas que funcionan y producen buenos resultados en sus países de origen, pero que una vez implantadas en nuestras sociedades, o bien no sirven para nada, o bien producen efectos diferentes a los esperados (p. 83).

En materia de la regulación de la participación en plusvalía en Colombia, tanto los efectos como las causas pueden dar lugar a fines políticos; bien por «la representación que el lenguaje normativo produce entre los receptores de esas normas» (García, 2014, p. 47), o porque su eficacia se vuelve un tema de voluntad política.

El resultado obtenido en el marco del proyecto de investigación, cuyo objetivo proponía determinar la eficacia de la aplicación de las normas constitucionales

y legales que regulan la participación en plusvalía en el municipio de Manizales, establece que más allá de los elementos prácticos que permiten asociar el incumplimiento de las mismas, existen factores políticos que inciden en su aplicación.

Pero la pregunta es ¿por qué no se ha cobrado?, yo creo que se han hechos varios esfuerzos en mi opinión populistas, de entrar el acuerdo de plusvalías al Concejo a sabiendas de que va a salir, es decir, como un acto de formalidad creo, son por los menos tres intentos que se han hecho, en donde se mete el acuerdo y el concejo lo rechaza y listo: pasa, se olvida el tema; yo digo que básicamente él tiene explicación, una explicación eminentemente política (Entrevistado 4, 2016).

El debate político mantiene varias hipótesis, una de ellas se asocia a los intereses privados. Como se ha discutido, el mercado del uso del suelo deja ganancias significativas para sus inversionistas; sin embargo, se reitera, que el fin de la norma no es solo regular el mercado inmobiliario, sino garantizar el cumplimiento de unas finalidades que persiguen la satisfacción de unas necesidades en nombre y a favor del interés general; y además, garantizar la materialización de la naturaleza jurídica de la plusvalía urbana desde la función social y ecológica que le es inherente a la propiedad privada (Munévar y Hernández, 2017).

Qué es lo que pasa, que si no se tiene regulada la plusvalía el municipio no sabe ni cómo captarla ni cómo aplicarla; entonces esa plusvalía se pierde (...) Entonces como digo, no cumplimos ni urbanísticamente ni legalmente la aplicación de plusvalía, por esto el gobierno le tiene pereza, tanto el Alcalde (...) y hasta los mismos concejales. (Grupo focal, colectivo social, 2016).

Otra hipótesis discutida se asocia a las percepciones sociales y los costos políticos. La plusvalía al generar un cobro se asocia con un impuesto, si bien la naturaleza jurídica de la figura «es una modalidad *sui generis* de gravamen sobre la propiedad de la tierra (...) no es propiamente un impuesto, (...) es una participación» (Moncayo, 2011, 224). No obstante, independientemente de su naturaleza jurídica, la plusvalía contiene por un lado, un amplio desconocimiento popular e institucional acerca de la figura; y por el otro, una confusión respecto a su alcance.

En el discurso político hablar de impuestos no le gusta a la gente, y se confunde la plusvalía con un impuesto y no lo es, y entonces se va por esa demagogia, por ese discurso un tanto facilista de algunos en decir que no están en la posición de generarle un mayor impuesto a la so-

ciudad, cuando en realidad esto no es un impuesto para todas las sociedades, esto es una contribución que la paga quien realmente obtiene un beneficio económico de una decisión del Estado (Entrevistado 3, 2016).

Ahora bien, más allá del problema de la eficacia o ineficacia como causa o fin político, el planteamiento del problema alcanza una órbita más preocupante y son los efectos respecto al interés general. Como se anotó, este último justifica las razones de existencia de esta figura constitucional y legal.

Con relación a la posición de la administración municipal, en respuesta a un derecho de petición estableció:

No existe el marco de aplicación para el cobro de plusvalía en Manizales. (...) Si bien en Manizales este proyecto de acuerdo no tuvo aprobación por parte del Concejo, en el POT vigente (...) se proponen el reparto de cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano (...) reiteramos que la Plusvalía (que es solo uno de los instrumentos de financiación previstos en la ley) no tiene marco de aplicación actualmente en Manizales, y que la propuesta de revisión del POT se centra en el esquema de reparto de cargas y beneficios que trae la Ley 388 de 1997». (Derecho de petición<sup>3</sup>, 2016).

Al respecto y frente a la respuesta de la administración municipal, el artículo 2 de la Ley 388 de 1997 señala que uno de los principios donde se fundamenta el ordenamiento del territorio es «la distribución equitativa de las cargas y beneficios». El artículo 38 de la misma Ley establece que los planes de ordenamiento territorial deberán establecer «mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados». Como lo señala la administración municipal, el POT vigente se centra en este esquema. Ahora bien, podría afirmarse que, si bien este sistema se asocia a la plusvalía, no es lo mismo.

No existiendo la plusvalía lo que están teniendo que hacer los perceptores (...) es asumir unas cargas que el Municipio les está endilgando, que si no fuera por vía de carga sería por vía de plusvalía (...). La ventaja de la plusvalía es que puede haber una mejor planificación social-urbanística, por parte del Estado, de lo que significa el territorio en un ejercicio de equidad, (...) para destinarlo a viviendas de interés social en otros sectores a viviendas de interés prioritaria a los equipamientos que se

---

3 Radicado SPM 16-1565

requieren para el común de la sociedad y no solo en el sector que se está desarrollando, que es lo que está sucediendo hoy a través del modelo de cargas y beneficios (Entrevistado 3, 2016).

No puede la administración municipal desconocer que a pesar de que la plusvalía es uno de los diversos instrumentos de financiación previstos por la ley, la finalidad de dicha figura no es solo la material y objetiva respecto al cobro de un valor determinado y regulado por la ley. El propósito económico que justifica la administración frente a la inexistencia de la figura en el municipio, evidencia que la percepción de su naturaleza jurídica desconoce el fin social que persigue esta figura. Indiscutiblemente este fin social, al ser desconocido, tiene un impacto significativo en el interés general.

Las destinaciones reguladas por la ley explican las razones por las cuales dicha figura fue elevada a un rango constitucional. No se trató de un capricho jurídico; por lo contrario, se pretendía que las entidades públicas no entendieran la plusvalía solo como un fin económico, sino además como un fin social. Ahora bien, el cuestionamiento que se plantea no se hace en términos de inversión de los recursos generados por medio de la plusvalía, sino respecto a los impactos sociales que al no ser invertidos, causan una ineficacia normativa con efectos en el interés general.

El interés general parte de las concepciones de un Estado Social de Derecho que para la realización efectiva de derechos y garantías establece como pilares fundamentales «el respeto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general» (Artículo 13, Constitución Política). Por lo tanto, la materialización de derechos es sinónimo de la realización del interés general, obligando al Estado a generar políticas de planeación, las cuales permiten establecer la asignación de prioridades, asignación de problemas y la destinación final de los recursos; por lo anteriormente dicho surge la importancia del cobro de la plusvalía.

Cuando las Administraciones Municipales dejan de percibir los recursos que constitucionalmente y normativamente son de obligatorio cumplimiento para la efectividad del interés general, esto indica que se está poniendo en peligro la garantía de derechos, por cuanto la no captación de recursos genera que los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho no se garanticen.

Como es indicado, el interés general es a la vez restrictivo y armonizador de los demás tipos de intereses sociales. El interés general no puede ser perseguido por un solo grupo de personas exclusivamente, mientras que se dice que el interés colectivo, por su naturaleza y definición, está en cabeza de un grupo de

personas, que, si bien puede ser indeterminable, es en todo caso un grupo de individuos.

En palabras de Brito (1985), citado por Rey (2008):

El interés general se define positivamente por las nociones de asistencia y apoyo prestado a los habitantes y a los entes sociales menores para la realización de sus fines (el logro de sus respectivas perfecciones). Tal carácter de interés general encierra el reconocimiento de las necesidades propias de la persona humana y de sus comunidades de la acción de la sociedad políticamente estructurada (el Estado) para afirmar las potencialidades de su naturaleza. Por lo cual ese apoyo y asistencia es, primariamente, seguridad (p. 2).

Por tanto, se puede indicar que el concepto de interés general se debe relacionar con el deseo fuerte de algo que se reconoce como especialmente necesario y valioso (López, 2010, p. 125); caso concreto el asunto de la aplicación de la plusvalía. La plusvalía establecida en la Constitución Política de Colombia y recogida por la Ley 388 de 2007 busca garantizar mediante la participación derechos de interés general, ya que por medio de la captación de recursos, busca financiar programas y obras de desarrollo urbano, así como satisfacer necesidades que representan la colectividad.

En suma, se puede inferir que al no materializarse dichas destinaciones, el alcance de la regulación solo ha perseguido un fin formal y que, en palabras de García (2014), su eficacia sólo alcanza un fin simbólico.

## V. CONCLUSIONES

El debate alrededor de la participación de la plusvalía urbana en el Municipio de Manizales exige observar dos criterios respecto a su eficacia. En primer lugar, se establece que al Estado como ente regulador le corresponde la creación de las disposiciones normativas que reglamenten la participación de las entidades públicas en la plusvalía generada por sus acciones urbanísticas. A su vez, dentro de esa misma función estatal, corresponde a los concejos municipales establecer dicha regulación en sus respectivos territorios. No obstante, los anteriores postulados solo atienden en sentido estricto a un criterio de legalidad, es decir, a darle sentido formal y válido a las disposiciones jurídicas que regulan la materia.

No obstante, la eficacia de las normas exige la observancia de un segundo criterio atribuible a la legitimidad. Este criterio plantea un tipo de eficacia

que persigue un fin material que no solo logra en el cumplimiento y aceptación de regulaciones específicas, sino en la realización del juicio de valor de la norma. En este sentido, la legitimidad respecto a la participación de la plusvalía hace referencia a la teleología que justifica la existencia de la norma, cuya materialización se alcanza en la defensa y fomento del interés general.

El análisis de la eficacia del presente caso, no solo se ubica desde el criterio de legalidad, toda vez que al no haber aplicación de las disposiciones constitucionales y legales, es evidente concluir que la normatividad que rige la materia es ineficaz. Sin embargo, cuando se observa que con la participación de la plusvalía se busca la realización de los intereses generales de un Estado Social de Derecho, se concluye que el criterio de eficacia no puede reducirse solo en términos de aplicación de la norma. El juicio de valor es el elemento fundamental de análisis, en él emerge un criterio más cualitativo que cuantitativo respecto al cobro de la plusvalía. El juicio de valor discierne la teleología del constituyente y del legislador, que entiende el interés general como un componente de construcción de ciudad y que trasciende la mirada mercantilista de la regulación del uso del suelo.

En este sentido, es el juicio de valor el que representa el interés general y su ineficacia evidencia la ausencia de una administración que no entiende los procesos de ciudad y la satisfacción del interés colectivo. El no cobro de la plusvalía no es solo un asunto de naturaleza económica, se trata de un impacto negativo y significativo sobre los intereses de la colectividad.

## REFERENCIAS

- Acosta, P. (2010). «Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones. *Desafíos* 22 (1), 15-53.
- Alfonso, O. (2011). «La cuestión de las plusvalías urbanas; viejas discusiones, nuevas perspectivas. En: *Plusvalías Urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos*, 27-58.
- Botero, A. (2010). «Diagnóstico de la eficacia del Derecho en Colombia». En: *Ensayos jurídicos sobre teoría del Derecho*. Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Barco, C., & Smolka, M. (2007). «Desafíos para implementar la participación de plusvalías en Colombia». En: *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Ed. Smolka, M., Mullahy, L. Cambridge, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy.

- Corte C., Sentencia C-517 de 2007. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil. Colombia.
- Constitución Política de Colombia (2015). Colombia: Legis editores S.A.
- Doebele, W. (2007). «La recuperación de las Plusvalías socialmente creadas en Colombia». En: *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Ed. Smolka, M., Mullahy, L. Cambridge, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Furtado, F. (2007). «Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina». En: *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Ed. Smolka, M., Mullahy, L. Cambridge, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Garcés, A., & Salazar, H. (2010). «La participación en plusvalía urbana como recuperación de costos de inversión e instrumento de redistribución de beneficios.» En: *Problemas Contemporáneos del Derecho*, 47-65. Colombia: Editorial Bonaventuriana.
- García, M. (2014). *La eficacia simbólica del Derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina*. Segunda edición. Colombia: IEPRI.
- García, J., & Jiménez, C. (2015). «Teorías del valor: coincidencias y divergencias en la economía y la antropología social». *Revista de Economía Institucional*, 17(33), 109-131.
- Giraldo, J., & Giraldo, M., & Giraldo, A. (2010). *Metodología y técnica de la investigación socio-jurídica*. Cuarta Edición. Librería Ediciones del profesional. Colombia.
- Habermas, J. (2005). «Validez; Eficacia y Legitimidad de la norma jurídica: ¿Qué la hace exigible?» *Revista Barco de papel II etapa III*.
- Hierro, L. (2003). *La eficacia de las normas jurídicas*. España: Editorial Ariel.
- Hurtado de Barrera, J. (2010). *Metodología de la investigación: guía para la comprensión holística de la ciencia*. Cuarta edición. Quirón Ediciones, Colombia.
- Kelsen, H. (1988). *Teoría general del Derecho y del Estado*. México: Universidad Autónoma de México.
- Jaramillo, S. (2011). «Fundamentos económicos de la participación en plusvalías». En: *Plusvalías Urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos*, 59-210. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Lezama, J. (2014) *Teoría social, espacio y ciudad*. México: Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.

- López, N. (2010). El interés público entre la ideología y el derecho. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez. Revista de Filosofía Jurídica y Política* (44), 123-148.
- Maldonado, M. (2007). «Recuperación de Plusvalías». En: *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Ed. Smolka, M., Mullahy, L. Cambridge, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Moncayo, V. (2011). «La plusvalía urbana en Colombia: Un instrumento fiscal de afectación de la renta diferencial inmobiliaria». En: *Plusvalías Urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos*, 211-329. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Munévar, C., & Hernández, N. (2017). «La naturaleza jurídica de la plusvalía urbana. Un análisis desde los derechos colectivos y la función social de la propiedad». *Revista Opción*, 33 (82) 280-297 vol. 33, núm. 82.
- Plan de ordenamiento territorial del municipio de Manizales. Acuerdo 508 de 2001. Colombia.
- Plan de ordenamiento territorial del municipio de Manizales. Acuerdo 663 de 2007. Colombia.
- Pontón, R. (2013). «La teoría del valor. Comentario sobre la teoría del Dr. Luigi Pasinetti». *Invenio*, 16 (30), 7-12.
- Ramírez, E. (2013). *El cálculo del efecto plusvalía y su relación como instrumento de gestión con las actividades económicas adscritas al régimen de usos del suelo en el desarrollo urbano*. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rey, A. (2008). «El interés general. Argumento para limitar derechos individuales». *Revista de derecho* (13), 177-187.
- Smolka, M. (2007). Valorización y recuperación de las inversiones públicas» En: *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Ed. Smolka, M., Mullahy, L. Cambridge, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Thorngren, C. (2000). *Introducción a la contabilidad financiera*. Séptima edición. México: Pearson Educación.
- Zamora, F. (1942). La teoría objetiva del valor. *Investigación económica*, 2 (2).