



**Análisis territorial del urbanismo privado: Recuperación del incremento en el valor del suelo del municipio de La Ceja**

Estefanía Díaz Ocampo

Catalina Torres Bedoya

Trabajo de grado presentado para optar al título de Profesional en Desarrollo Territorial

Asesor

Juan Camilo Rengifo López, Magíster (MSc) en Estudios Urbano Regionales

Universidad de Antioquia

Facultad de Ciencias Económicas

Desarrollo Territorial

El Carmen de Viboral, Antioquia, Colombia

2023

---

Cita

(Díaz Ocampo & Torres Bedoya, 2023)

Referencia

Estilo APA 7 (2020)

Díaz Ocampo, E., & Torres Bedoya, C. (2023). *Análisis territorial del urbanismo privado: Recuperación del incremento en el valor del suelo del municipio de La Ceja*, [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, El Carmen de Viboral, Colombia.



Biblioteca Seccional Oriente (El Carmen de Viboral)

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexo

## Tabla de contenido

Resumen.....	6
Abstract.....	7
Introducción y planteamiento del problema .....	8
Marco teórico y conceptual.....	12
Metodología .....	19
Tipo de estudio .....	19
Selección de participantes y técnicas de recolección .....	21
Resultados .....	27
Discusión.....	38
Conclusiones.....	48
Bibliografía .....	50

## Lista de figuras

Figura 1. Localización proyectos de vivienda 2018-2020 .....	10
Figura 2. Lista de entrevistados .....	23
Figura 3. Formato entrevista semiestructurada .....	24
Figura 4. Formato entrevista digital .....	25
Figura 5. Formato consentimiento informado .....	26
Figura 6. Densidad de Kernel. Puntos de ubicación .....	32
Figura 7. IDW. Precio m <sup>2</sup> zona centro .....	33
Figura 8. Precio m <sup>2</sup> zona norte .....	34
Figura 9. IDW. Precio final zona centro .....	35
Figura 10. Precio final zona norte .....	36
Figura 11. Suelo sujeto a Participación en Plusvalía y Planes Parciales .....	37
Figura 12. Regresión relación precio y distancia a equipamientos .....	38
Figura 13. Encuesta digital. Años de residencia .....	44
Figura 14. Encuesta digital. Derecho de propiedad .....	44
Figura 15. Percepción de mayor desarrollo urbanístico .....	45
Figura 16. Encuesta digital. Preferencia de localización .....	45
Figura 17. Encuesta digital. Aumento del costo de vida .....	46
Figura 18. Encuesta digital. Efecto del aumento del costo de vida en la localización .....	46
Figura 19. Encuesta digital. Conocimiento del instrumento de financiación territorial Participación en Plusvalía .....	47
Figura 20. Encuesta digital. Disposición a pagar Participación en Plusvalía .....	47
Figura 21. Encuesta digital. Percepción del manejo de inversión en vivienda VIS .....	48

## **Siglas, acrónimos y abreviaturas**

<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>POT</b>	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
<b>CAR</b>	Corporación Autónoma Regional
<b>VIS</b>	Vivienda de Interés Social
<b>CAMACOL</b>	Cámara Colombiana de Construcción
<b>SIG</b>	Sistemas de Información Geográfica
<b>IDW</b>	Inverse Distance Weighting
<b>GDB</b>	Geodatabase

## **Resumen**

El municipio de La Ceja del Tambo ha experimentado un acelerado proceso de urbanización, que ha tenido efectos directos en el valor del suelo y el costo de vida. Este fenómeno ha sido estudiado en esta monografía a la luz de la construcción de viviendas de tipo privado, como condominios, supermanzanas y parcelaciones. Estos desarrollos inmobiliarios han incidido paralelamente en el proceso de urbanización y el aumento del precio de las propiedades. En concordancia con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política de Colombia, las entidades territoriales tienen el derecho de participar en la plusvalía que genera toda acción urbanística. Esto significa que los municipios pueden recaudar impuestos sobre el valor del suelo que aumenta como resultado de la urbanización. Estos impuestos se pueden utilizar para financiar el desarrollo de infraestructura y servicios públicos, o para reducir el costo de vida de los ciudadanos. El análisis de este trabajo de grado contiene un estudio detallado de las áreas municipales afectadas por la plusvalía y las percepciones que tiene la población respecto a la inversión de lo que recauda la Administración Municipal con este instrumento de financiación territorial.

**Palabras claves:** Suelo, plusvalía, vivienda, precio, inversión, privatopías, crecimiento urbano.

## **Abstract**

The municipality of La Ceja del Tambo has experienced an accelerated urbanization process, which has had direct effects on the value of land and the cost of living. This phenomenon has been studied in this monograph in light of the construction of private housing, such as condominiums, super blocks, and subdivisions. These real estate developments have had a parallel impact on the urbanization process and the increase in property prices. In accordance with the provisions of Article 82 of the Political Constitution of Colombia, territorial entities have the right to participate in the plusvalía that is generated by all urban action. This means that municipalities can collect taxes on the value of land that increases as a result of urbanization. These taxes can be used to finance the development of infrastructure and public services, or to reduce the cost of living for citizens. The analysis of this thesis contains a detailed study of the municipal areas affected by plusvalía and the perceptions of the population regarding the investment of what is collected by the Municipal Administration with this territorial financing instrument.

**Keywords:** Land, surplus value, housing, price, investment, lessprice, urban growth.

## **Introducción y planteamiento del problema**

Es innegable que el suelo es el capital más importante para la demanda de vivienda, uno de los comportamientos de consumo más incontenibles del ser humano. Esto se debe a que el suelo garantiza la construcción de inmuebles residenciales, tan vitales para la supervivencia y tan valiosos para el desarrollo del ser. Desde esta perspectiva, parece justificable la habilitación de suelos y de mayores índices de edificabilidad para propender por un acceso equitativo de vivienda. Sin embargo, una población mundial con índices de crecimiento exponenciales pone en tela de juicio la existencia suficiente de suelo, ya que este es un recurso escaso. (ONU Hábitat, 2014)

En América Latina, la tensión por el suelo es particularmente marcada en las ciudades. Esto se debe a que las ciudades son los principales motores del crecimiento de las economías, así como los centros de crecimiento de la población y de la utilización de los recursos. Según ONU Hábitat (2014), las ciudades latinoamericanas son focos atractivos que tienen adheridas a ellos las ideas del progreso, de las oportunidades y del desarrollo. Estas creencias estimulan y alimentan flujos migratorios que atraen población deseosa de instalarse en estos centros. En última instancia, esto se traduce en que la ciudad precisa, por un lado, bienes y servicios urbanos de calidad, y por el otro, mayor disponibilidad de suelo para habitar.

Al tomar como referencia esta perspectiva, conviene acotar que Colombia no está ajena a la dinámica latinoamericana. De hecho, el DANE (2018) encontró en el Censo Nacional de Población y Vivienda que el 77,1% de los colombianos residen en las ciudades, mientras que tan solo un 22,9% habita las zonas rurales. Al profundizar en este dato, se entiende que los asentamientos en el país se han dispuesto y ordenado, mayoritariamente, en función de los beneficios urbanos. Esto ha llevado a una sobreutilización de suelo en la ciudad, que a largo plazo es insostenible y costosa.

Para ahondar a nivel nacional en el contexto presentado, es pertinente traer a colación la coyuntura del oriente antioqueño. Allí, es manifiesta la disputa por la sobreutilización del suelo en la ciudad de Medellín y en las zonas que conservan contigüidad con el Valle de Aburrá, principal núcleo de desarrollo de Antioquia. El punto de partida son los amplios niveles de crecimiento económico que ha experimentado la Subregión del Oriente. En 2019, la Subregión del Oriente aportó 10,4% al PIB departamental, lo que la posicionó como la segunda en mayor importancia

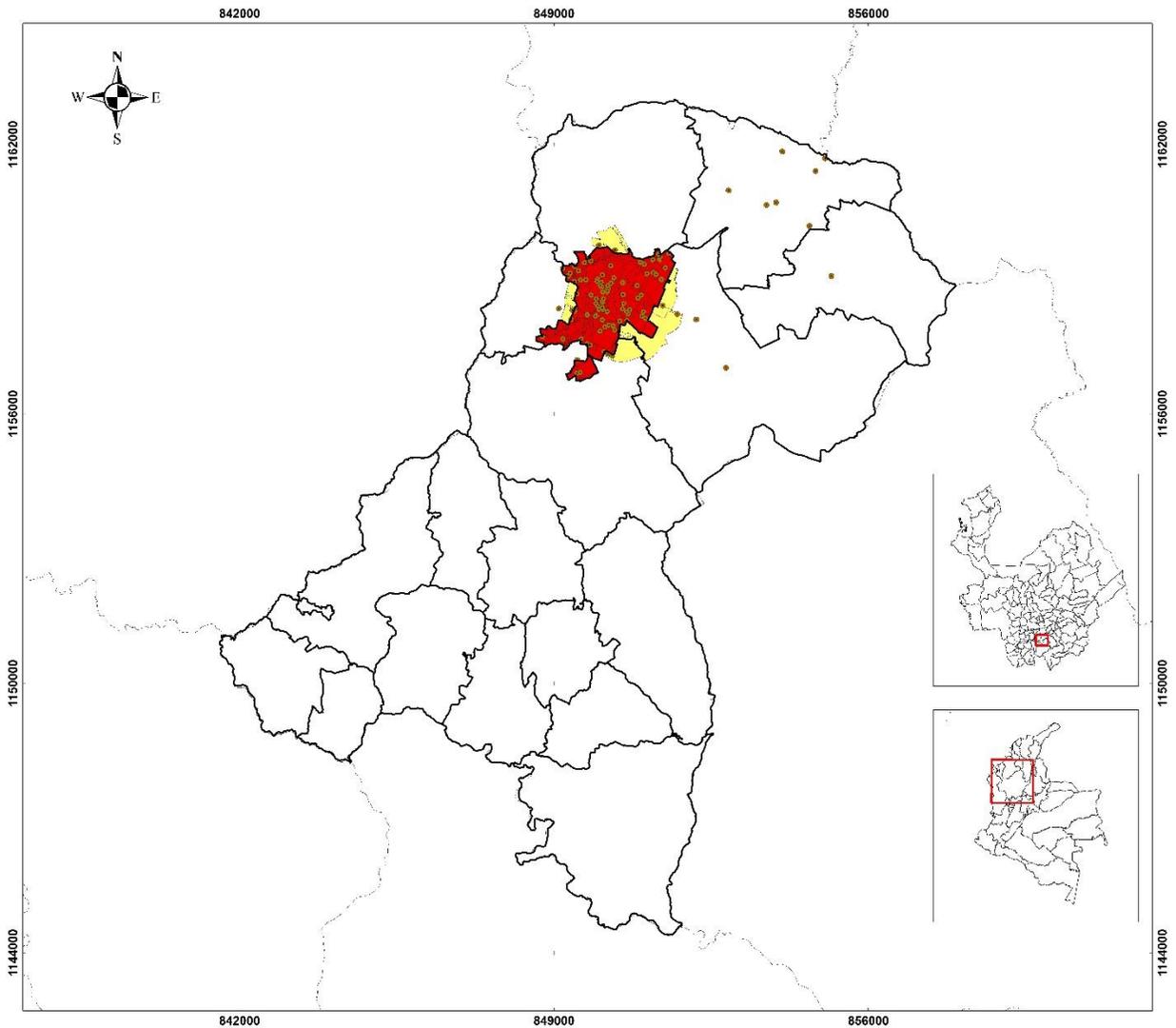
económica de Antioquia (Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, 2022). Este crecimiento económico ha permitido que la Subregión del Oriente comience a situarse como una alternativa residencial e industrial sugerente para los habitantes de la ciudad de Medellín y sus alrededores.

Lo anterior configura un encadenamiento de atributos que moldea a la subregión como un foco atractivo. La causa directa de este atractivo es la presión urbanística que el Valle de Aburrá imprime a oriente. El sector inmobiliario y la construcción han registrado un crecimiento del 400% desde el 2008. La demanda de vivienda se orienta principalmente hacia fincas de recreo de habitantes de Medellín y el Valle de Aburrá, viviendas campestres y adquisición de vivienda (Gestión Estratégica de Riesgos, 2020). Esto induce al territorio a un proceso de transición para aprender a convivir con las implicaciones derivadas de una robusta demanda de suelo. A partir de ello, se deben conciliar con sinergia la idea de crecimiento con la idea de sostenibilidad.

El municipio de La Ceja es parte del oriente antioqueño y es la zona de estudio de la presente investigación. La Ceja forma parte de un conjunto de 23 municipios que conforman el oriente antioqueño (**Figura 1**). La creciente demanda de suelo en La Ceja está vinculada con la dinámica del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. La cercanía de La Ceja con Medellín, a solo 45 kilómetros de distancia, le ha otorgado un posicionamiento geográfico atractivo para la población.

Entre otras cosas, esto ha permitido una reconfiguración de la dinámica de poblamiento en La Ceja. Por un lado, se encuentran los grupos poblacionales que se asientan parcialmente, es decir, mediante la huida temporal y con fines de reposo que emprenden personas de estratos altos. Por el otro, se encuentran los grupos que conforman asentamientos permanentes que llegan a instalarse al municipio en busca de condiciones urbanas con menor degradación que los que presenta el Área Metropolitana. El resultado directo de ello es un aumento gradual de la demanda de suelo para vivienda. Esta demanda es manifestada, principalmente, por personas con alto poder adquisitivo. Por lo tanto, buena parte de las construcciones son de carácter privado con infraestructuras de alto requerimiento de servicios y ostentabilidad.

**Figura 1.** Localización proyectos de vivienda 2018-2020



	<p><b>Municipio de La Ceja del Tambo</b></p> <p><b>Trabajo de grado</b></p> <p>Lectura territorial del urbanismo privado: Recuperación del incremento en valor del suelo del municipio de La Ceja</p>	<p><b>Sistema de Coordenadas</b></p> <p>Coordinate System: MAGNA Colombia Bogota Projection: Transverse Mercator Datum: MAGNA False Easting: 1.000.000,0000 False Northing: 1.000.000,0000 Central Meridian: -74,0775 Scale Factor: 1,0000 Latitude Of Origin: 4,5962 Units: Meter</p> <p><b>Escala: 1:30.000</b></p>
--	---	---

<p><b>Convenciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Limite municipal</li> <li> Veredas</li> <li> Suelo urbano</li> <li> Suelo expansión</li> <li> Localización de viviendas</li> </ul>	<table border="1"> <tr> <td><b>Autoras:</b></td> <td>Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya</td> </tr> <tr> <td><b>Nombre:</b></td> <td>Mapa de localización La Ceja</td> </tr> <tr> <td><b>Asesor:</b></td> <td>Juan Camilo Rengifo López</td> </tr> </table>	<b>Autoras:</b>	Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya	<b>Nombre:</b>	Mapa de localización La Ceja	<b>Asesor:</b>	Juan Camilo Rengifo López	<p><b>UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA</b></p>
<b>Autoras:</b>	Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya							
<b>Nombre:</b>	Mapa de localización La Ceja							
<b>Asesor:</b>	Juan Camilo Rengifo López							

**Fuente:** Elaboración propia. Software ArcGis.

Lo anterior da cuenta de que no es fortuito el hecho de que en La Ceja en los últimos años se haya habilitado mayor área de suelo para construir y urbanizar. Esto queda sobre todo evidenciado en el uso del espacio: de los 133,6 km<sup>2</sup> de extensión total, actualmente 2,9 km<sup>2</sup> corresponden al área urbana y 130,7 km<sup>2</sup> al área rural. Si bien aún es considerable la cantidad de espacio rural, es importante tener en cuenta que el municipio asiste a la escasez de suelo del Valle de Aburrá, por lo que las proyecciones indican que la expansión y demanda de espacio urbano estarán en aumento sostenido.

Al respecto de lo planteado, es pertinente acotar que el municipio vio en este escenario la oportunidad para ampliar su autonomía financiera de forma legal y legítima. Esto lo motivó a acogerse a la potestad que le otorga el Artículo 73 de la Ley 388 de 1997, que habla de la recuperación de beneficios generados sobre el suelo, o, en otras palabras, del derecho a participar en las plusvalías. Al respecto, la Secretaría de Hacienda (2017) indicó que *“durante la vigencia 2015, el Municipio inició el cobro de la plusvalía, ingreso que tiene una destinación específica pero que permite avanzar con el desarrollo urbano del Municipio”* (p.8).

En este orden de ideas, la participación en plusvalía es el medio selecto por el cual La Ceja recupera buena parte de la valorización que agencia el suelo. Para ello, la Resolución 423 de 2019 define las consideraciones legales por las que el municipio va a actuar en lo que respecta a la contribución. En ella se define claramente que sobre el avalúo que acompaña al hecho generador habrá una retribución del 50% a favor del municipio. De este modo, la Secretaría de Hacienda (2020) calculó que de enero a junio de 2019 se habían recaudado \$1.483.234.607 por participación en plusvalía. Durante el mismo periodo en 2020 se recuperaron \$550.023.437, lo que representa una disminución del 63%. Esta disminución puede explicarse por el contexto de la pandemia de COVID-19.

La expansión de La Ceja es impulsada principalmente por el sector privado, lo que ha ocasionado un aumento de las estructuras residenciales con acceso restringido y de tipo privado, como condominios, supermanzanas, unidades cerradas, parcelaciones, entre otras. Estas infraestructuras están alimentando cambios en la forma de habitar el espacio, ya que están fragmentando la sociedad, privatizando el territorio, introduciendo nuevos patrones de segregación y disminuyendo la disponibilidad de suelo para la construcción de viviendas para población de

bajo y mediano ingreso. Actualmente, La Ceja tiene activos 18 proyectos de vivienda no vis y 4 proyectos vis. Este desequilibrio entre los tipos de vivienda refleja una cooptación de suelo por parte de personas con alto poder adquisitivo.

La radiografía territorial del municipio de La Ceja revela que el suelo es un bien escaso que se transa en un mercado competitivo, donde el principal beneficiado es quien puede pagar por el acceso. En esta medida, parece ser que el suelo en La Ceja es desarrollado principalmente por el sector privado y no por el Estado. Esta investigación pretende responder a la pregunta: ¿Compensa el sector privado al municipio de La Ceja por el uso del suelo para la construcción de viviendas suntuosas? Para ello, se propone como objetivo general analizar la cooptación de suelo en el municipio de La Ceja por medio del instrumento de financiación llamado participación en plusvalía.

Además, se suscriben como objetivos específicos medir la evolución de los precios de la renta urbana en La Ceja y discutir el modelo de economía urbana que adopta el municipio. Como punto de partida, la investigación sitúa un balance teórico y conceptual alrededor de la renta del suelo, los planes parciales y la participación en plusvalía. Luego, como estrategia metodológica, se plantea el análisis espacial y la interpolación, así como un enfoque estadístico descriptivo e inferencial. Finalmente, se presentan los resultados y se enuncian algunas conclusiones.

### **Marco teórico y conceptual**

Con el fin de comprender el problema planteado en esta tesis, el marco teórico y conceptual presenta literatura vinculada con el entendimiento de la renta del suelo, la naturaleza de los planes parciales y la razón de ser de la plusvalía y su participación en las finanzas de las entidades territoriales. Estos tres escenarios clarifican la idea que apunta al suelo como un recurso limitado con calidad no homogénea y costos atribuidos.

Según Parías (2010), la producción de las ciudades tiene una dimensión económica que es responsable de otorgar sentido a un mercado inmobiliario que se sustenta en la disponibilidad de suelo para la venta. Desde esta perspectiva, el suelo es un bien escaso que tiene un precio asignado en función de su utilidad. Este precio es determinado por la ley de oferta y demanda, que incentiva la venta de suelo. El hecho de que la tierra tenga un precio es una paradoja, pero Parías (2010)

argumenta que mientras exista generación de renta sobre el suelo, este tendrá valor monetario para alimentar un mercado global de consumo capitalista.

En el contexto de un mercado global con flujos capitalistas en una renta del suelo, la autora agrega que los productos inmobiliarios tienden a ser "durables e inmóviles con respecto al suelo que los soporta en su proceso de consumo" (Parias, 2010, p. 156). En efecto, las concepciones que la autora expone se ubican en la vía de reconocer que las acciones antrópicas han transformado la morfología y los usos del suelo, sobre todo del urbano, al servicio del funcionamiento del mercado y a la generación de plusvalías. Además, identifica y rememora que el suelo no es auto reproducible y que su característica por excelencia es la condición de escasez, como todo bien que se transa en un escenario mercantil.

A partir de la lógica anteriormente expuesta, que distingue al suelo como un bien transable, es admisible indicar que alrededor de él existe un efecto renta que produce y reproduce ganancias para algún o algunos particulares. Justamente, Jaramillo (2009) teoriza ello con precisión y discute la generación de renta sobre el suelo en las ciudades desde un enfoque marxista. El autor explica que la utilización del espacio es uno de los factores de los cuales emergen los diferentes tipos de rentas urbanas que él propone: las rentas primarias, que son las que surgen alrededor del proceso productivo de la construcción, y las rentas secundarias, que surgen en los procesos en que se articula el espacio construido urbano en su proceso de consumo (Jaramillo, 2009, p.15).

Araque (2013) retoma el análisis de las rentas del suelo y propone que representan utilidades y/o externalidades positivas en términos de valorización y capital para los stakeholders, es decir, propietarios, inversionistas y constructores que imprimen modificaciones en el suelo. Tomar en consideración la generación de utilidades da cuenta de que hay actores que deben efectuar a otros un pago por la ocupación del suelo en un área determinada. Sobre este último punto, L'Huiller (2020) ahonda con mayor detalle para finalmente exponer que en el análisis de la renta del suelo es preciso inscribir el factor de acceso, que, en buena medida, está condicionado y es transversal a dos variables correlacionadas, la capacidad de pago y la localización.

¿Por qué es importante considerar la ubicación en el análisis renta-espacio? Desde la perspectiva de L'Huiller (2020), la localización hace referencia a que la renta del suelo está sujeta a los efectos útiles de aglomeración que ofrece el entorno urbano. Esto significa que el suelo con

mayor acceso a escuelas, hospitales, bienes públicos, entre otros, tiene una renta más alta. En consecuencia, los propietarios de suelo con una buena ubicación pueden cobrar más por su tierra, lo que les genera significativas ganancias.

Si se aplica la teoría de la renta del suelo en Colombia, la segregación espacial es aún más evidente. Esto se debe a tres cuestiones:

1. La ocupación del suelo no está protegida por el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, que establece que la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial. En su lugar, el acceso a la vivienda está condicionado a la capacidad de pago de las personas.
2. El nivel de capacidad de pago determina la calidad del suelo que se ocupa. A menor capacidad de pago, menor calidad del suelo y mayores dificultades para acceder a los beneficios urbanos.
3. La renta del suelo es cooptada por propietarios y grandes constructoras, que en Colombia no representan un porcentaje significativo de la población. Esto indica que el flujo de capital se da de manera dispersa e inequitativa.

Estas ideas preliminares sugieren la necesidad de tomar acciones que ordenen el suelo mediante instrumentos de gestión que lo planifiquen como un bien escaso. En Colombia, los planes parciales son uno de estos instrumentos. Maldonado et al. (2006) describen la naturaleza de los planes parciales, su pertinencia en relación con los planes de ordenamiento territorial (POT) y su injerencia en la normativa de las entidades territoriales. Con todo ello, los autores dejan en claro que los planes parciales son uno de los medios más importantes para definir la organización de los suelos urbanos y suburbanos en el país.

De acuerdo con el Artículo 19 de la Ley 388 de 1997 se contempla la siguiente definición en lo que respecta a planes parciales:

*“Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las*

*autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley” (p.11).*

Maldonado et al. (2006) agregan al análisis que el plan parcial es por excelencia el medio que diseña la morfología y el trazado de los municipios. Además, destacan que Colombia ha adelantado esfuerzos por legislar el uso del suelo, teniendo en cuenta que es un bien que sostiene un mercado con amplios fallos y disparidades en su lógica funcional. Si bien desde una perspectiva teórica el panorama es reconfortante, llevar a la práctica la implementación de la norma en las entidades territoriales no ha favorecido considerablemente el ejercicio práctico del instrumento. Por lo tanto, el establecimiento de la norma no se corresponde con el cumplimiento de esta.

Al ampliar su planteamiento, Cleves (2016) complementa que para efectos de operatividad los planes parciales deberán incluir áreas de actuación urbana u operación urbanística, objetivos de la operación o actuación, normas urbanas específicas, delimitación del trazado de vías y espacio público y la adopción y definición de instrumentos de manejo del suelo como captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, y procedimientos de gestión. En suma, estas extensas asignaciones que los planes parciales deben gestionar corroboran la complejidad de un instrumento que, en buena medida delimita los cimientos para la gestión y utilización del suelo en los municipios y representa, si se requiere, el mayor esfuerzo por materializar lo dispuesto en los POT.

Si bien el ordenamiento territorial es un ejercicio institucional, el reto de desarrollar el suelo es más complejo. De acuerdo con Maldonado et al. (2006), tanto agentes públicos como privados pueden formular un plan parcial. Después de su diseño, el plan comienza un proceso de concertación con la Corporación Autónoma Regional (CAR), el Concejo Municipal y la sociedad civil. Finalmente, el alcalde emite el plan como decreto. Es importante que los órganos de planeación velen porque los privados no quebranten el segundo principio de la Ley 388 de 1997, el cual establece que el interés general prevalece sobre el interés particular. La Ley también establece que es función estatal "atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, al procurar su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad" (Congreso de Colombia, 1997).

En este orden de ideas, Cleves (2016) propone que el plan parcial es un medio para que las entidades territoriales cumplan con lo dispuesto en el POT y un mecanismo para fortalecer la

autonomía financiera otorgada por el artículo 287 de la Constitución Política. Maldonado et al. (2006) complementan esta teoría al proponer que los planes parciales visibilizan los incrementos de valor del suelo producidos por los procesos de urbanización y aseguran su distribución en función de objetivos sociales y ambientales, al evitar cargas excesivas sobre el presupuesto público y enriquecimiento sin causa de los propietarios (p.75).

Esto último habla de la recuperación de plusvalías sobre incrementos de valor en el suelo. Cleves (2016) define claramente que los planes parciales deben establecer los polígonos o áreas de espacio sobre los que recae la participación en plusvalía. Estas plusvalías representan un ingreso y una forma de conseguir un nivel de autonomía financiera para fortalecer el proceso de descentralización.

Las plusvalías son el eje focal de este trabajo. Por ello, es conveniente detallar el concepto. La teoría marxista señala que la plusvalía es un fondo que va a parar en manos de capitalistas y terratenientes bajo la forma de ganancia, en favor de quienes controlan y poseen la propiedad privada (Parias, 2010). Este flujo de rendimientos está concentrado en manos de aquellos que se insertan al mercado capitalista con una posición ventajosa, estimulando así una suerte de desigualdad social en lo que respecta a la acumulación de ingreso y/o ganancias.

El análisis de la generación de plusvalías es congruente con el mercado del suelo, ya que allí se congregan ganancias para los propietarios. Esto se debe a que hay incrementos en el precio del suelo que son producidos o motivados por acciones externas al titular del inmueble (Maldonado et al., 2006). Desde este planteamiento, queda claro que la valorización no es el resultado de modificaciones que se impriman de forma individual. Además, cobra más sentido el hecho de que en una economía capitalista el suelo se distinga como un factor de acumulación y sobre él haya una movilización de excedentes económicos que, finalmente, son percibidos y utilizados por actores ajenos al Estado y la sociedad civil.

Pero, ¿Cuáles son las implicaciones de que las plusvalías del suelo sean para particulares? El hecho de que la valorización del suelo movilice ganancias para algunos agentes supone un detrimento a la función social de la propiedad. Este planteamiento se basa en la idea de Jaramillo (2001), quien reconoce que el crecimiento en los precios del suelo emerge de un proceso colectivo,

la urbanización. Esto indica que el esfuerzo de la población es lo que genera este crecimiento, no la acción individual de unos pocos.

Este contexto evidencia que las plusvalías en el mercado del suelo son en sí mismas, una expresión de amplios fallos. Por tanto, “lo lógico, lo conveniente, lo equitativo, parece ser que el Estado, en representación de los intereses colectivos, rescate este beneficio para ponerlo al servicio de la comunidad” (Jaramillo, 2001, p.71). De este modo, la propuesta que hace el autor es pertinente en doble sentido: por un lado, materializa un intento por redistribuir las ganancias que eventualmente son generadas para el suelo de agentes particulares; y por el otro, ratifica lo consagrado en el artículo 82 de la Constitución Política de Colombia (1991).

*“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común” (p.14).*

La intervención del Estado garantiza que la plusvalía adquiera un carácter participativo. Maldonado et al. (2006) sostienen que esto significa la existencia de un esfuerzo por retornar a las entidades territoriales un porcentaje del incremento de los precios. Jaramillo (2001), por su parte, entiende la participación en plusvalía como la cesión al Estado por parte de particulares de un beneficio percibido por ellos de manera privada y cuyo origen es colectivo. En esta medida, las dos concepciones respaldan la pertinencia de dotar a las instituciones de un nivel de carácter tal que les permita regular un mercado de corte neoliberal y recuperar los incrementos en el suelo para propiciar un beneficio común.

Para entender formalmente la naturaleza de la participación en plusvalía, es imperativo citar que el ordenamiento jurídico enmarcado en el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 postula como hechos generadores los siguientes: la urbanización, la construcción, la transformación de la estructura urbana y la modificación de las normas urbanísticas. Estos hechos generan un incremento en el valor del suelo, el cual es capturado por el Estado a través de la participación en plusvalía. Esta participación es un instrumento de política pública que tiene como objetivo redistribuir el ingreso generado por la urbanización, y promover el desarrollo sostenible de los municipios.

*1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano. 2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo. 3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea al elevar el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez. (El Congreso de Colombia, 1997)*

Al respecto, Maldonado et al. (2006) plantean que se produce un efecto plusvalía que determina el incremento en el valor del suelo, el cual es la base gravable. El artículo 79 de la Ley 388 de 1997 establece que el monto o tasa de participación “podrá oscilar entre el treinta (30%) y el cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado” (El Congreso de Colombia, 1997, p.28). Uno de los retos de la participación en plusvalía es cambiar el imaginario colectivo, ya que no se trata de un tributo, una contribución o una tarifa, sino de un rubro que permite potenciar el desarrollo urbano para beneficio común.

El segundo reto de la participación en plusvalía tiene que ver con los modos de pago, los cuales condicionan el dinero y no garantizan que sea recaudado en un tiempo inmediato. Maldonado (2007) explica que esto se debe a que el artículo 83 de la Ley 388 de 1997 establece que la participación en plusvalía se pagará bajo las siguientes causales: solicitud de licencia de urbanización o construcción, cambio en el uso del inmueble, transferencia de dominio y derechos adicionales de desarrollo o construcción. Si bien es un flujo de dinero que no representa una retribución inmediata, no implica que su cobro no sea eficiente para las finanzas del municipio.

Evidentemente, el primer sector beneficiado es el institucional, ya que tiene la aptitud para recaudar recursos propios provenientes de métodos alternativos a los tributos tradicionales como el impuesto predial o la cámara y comercio. El artículo 85 de la Ley 388 de 1997 dispone que estos recursos se destinen a compra de predios o inmuebles para vivienda de interés social, obras de infraestructura donde el desarrollo sea inadecuado, ampliación de la red de espacio urbano, financiamiento de los sistemas de transporte masivo, ejercicios de macroproyectos urbanos o de renovación, pago del costo de expropiación de inmuebles y al fomento de la conservación del patrimonio histórico. Estas destinaciones permiten que los recursos de la participación en plusvalía se utilicen para mejorar la calidad de vida de la población y promover el desarrollo sostenible de los municipios

Esto guarda correspondencia con la idea de Contreras (2021), quien explica que capturar el incremento en el valor de la tierra le permite a las entidades territoriales dos cosas: producir y financiar bienes públicos y mitigar la presión del estrés fiscal. Con ello queda claro que la participación en plusvalía es un rubro que le ofrece a los municipios la disponibilidad de más recursos para invertir y a partir de ello propiciar realidades territoriales con una mejor calidad de vida. Además, la participación en plusvalía permite a los municipios expandir la posibilidad de insertarse con mayor competitividad, pertinencia y apropiación en las relaciones regionales. Este hecho refuerza la convicción de que la recuperación de plusvalías es un mecanismo ampliamente poderoso para las autoridades locales.

Para Maldonado (2007), la participación en plusvalía es un asunto importante porque materializa recursos que pueden ser utilizados para emprender procesos más eficientes de redistribución y para optimizar la autonomía municipal. La autora agrega que la participación en plusvalía es un contexto transversal a las voluntades políticas, ya que la oferta para destinar el dinero es amplia y el mecanismo en sí mismo implica un proceso burocrático complejo. En suma, el alcance y las posibilidades de aplicación de la participación en plusvalía en la práctica para los gobiernos municipales están directamente asociadas con la voluntad política de los actores en el territorio.

A partir de las ideas esbozadas, este trabajo se enmarca en reconocer que el suelo es un bien escaso que forma parte de un mercado de tierras eficiente pero poco equitativo. En este mercado, la valorización del recurso es cada vez más evidente, lo que genera una plusvalía que debe tener un carácter participativo para el beneficio de las entidades territoriales y su papel como garante de redistribución y justicia social.

## **Metodología**

### **Tipo de estudio**

La ruta metodológica propuesta por esta investigación para abordar el asunto de las plusvalías en el municipio de La Ceja está compuesta por un análisis estadístico descriptivo e inferencial y la especialización de datos mediante el proceso de interpolación. Esto permite comprender el comportamiento de las variables respecto del uso y aprovechamiento del suelo para

vivienda de carácter suntuoso y/o privado. En base a ello, se produjeron mapas coropléticos y de calor que fungen como instrumentos de gestión municipal. Estos mapas indican la tendencia en que el suelo es aprovechado y utilizado, es decir, ofrecen una radiografía para entender geográficamente la construcción de viviendas dentro y fuera del espectro urbano.

A partir de ello, se pretende poner de manifiesto la forma en la que el municipio capta ingresos por contribución. Además, se brindan oportunidades de desarrollo urbano a los entes administrativos en dirección a controlar el precio del suelo y el acaparamiento privado. Esto se debe a que dentro de la economía de mercado no basta con la sola planeación del territorio, sino que es necesario una regulación que intervenga para contribuir a las imperfecciones de este.

Tal como lo afirma Garcés citado (Cortés, 2014)

*“Una política pública en materia de plusvalías sería un instrumento que facilita, en primer lugar, la disminución de los costos finales de la obra, toda vez que se puede establecer el valor del suelo antes de su gestión pública y después de la acción por parte de la administración; en segundo lugar, la adquisición o compra de tierra por parte de la administración, regula la gestión eficiente del suelo a valores no especulativos” (p.51).*

Dentro de las fuentes secundarias, el principal insumo de datos a procesar fue extraído de la plataforma Coordinada Urbana Camacol Antioquia. Esta plataforma ofrece una base de datos georreferenciada sobre el comportamiento del mercado del suelo. Además, se realizó la extracción de datos de la cartografía básica municipal, en lo que respecta a planes parciales, suelo de expansión, zona urbana, y el suelo sujeto a plusvalías. Esta información permite comprender la localización inmobiliaria, la posible recaudación y las dinámicas de comportamiento territorial que circulan dentro del radicado del tributo.

El compilado contiene información minuciosa del proyecto, a saber, nombre, barrio, dirección, tipo de vivienda, año de residencia, entre otras. En efecto, son variables que contribuyen a los objetivos propuestos por la presente investigación. Esta información es oficial y fue procesada y analizada para direccionar la puesta en marcha de instrumentos de financiación territorial que permitan el desarrollo de actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.

La herramienta para el procesamiento y espacialización de la información fue el software para SIG ArcGIS. Este software permitió elaborar de manera propia los productos cartográficos que evidencian, por medio de técnicas IDW y Kernel, en qué punto geográfico se concentran las viviendas de carácter privado en el municipio de La Ceja, qué suelos se están parcializando dentro del plan parcial, qué tipo de vivienda predomina en determinadas localizaciones y demás análisis que favorecen la correcta planificación del uso del suelo.

Además de lo anterior, se utilizó como apoyo el software Excel para realizar los respectivos procesamientos estadísticos descriptivos e inferenciales. Estos procesamientos permitieron realizar análisis para complementar lo arrojado por la espacialización de los datos. Es importante destacar que este trabajo es un avance sustancial para el país, ya que se trabaja sobre las líneas de la planeación estratégica e integral y se aporta a una de las deudas históricas del país en términos de sistemas de información. Al respecto (Pereira, 2014) propone:

*“Hay países donde las estadísticas no obtienen el apoyo político y financiero que merecen, a la luz del papel esencial que ellas juegan como recurso estratégico para la planificación, la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la gestión. Esta deficiencia genera un círculo vicioso del subdesarrollo estadístico” (p.11).*

Finalmente, se revisó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio como principal instrumento de planificación del uso del suelo. Se analizó lo dispuesto frente a las unidades de actuación urbanística, la consolidación de planes parciales y el conteo de las unidades privadas del municipio. Es importante resaltar que la extracción de ideas del PBOT es transversal a este trabajo, ya que allí se proyecta el modelo de ocupación territorial del municipio. El objetivo de este modelo es la consolidación de un entorno urbano con calidad de espacios públicos construidos para el desarrollo de la vida y el buen vivir, y un territorio rural basado en la agricultura familiar campesina armónica con el medio natural (Acuerdo 001, 2018). Para cumplir este objetivo, no sólo es fundamental la forma en la que se planea y desarrolla el espacio, sino también la producción de conocimiento, propuestas o ideas frente a ello.

### **Selección de participantes y técnicas de recolección**

De acuerdo a la información consignada en la GDB del municipio, que contempla la cartografía correspondiente a la actualización del instrumento de ordenamiento territorial, se

seleccionaron cuatro barrios de la zona urbana: Fátima, La Aldea, Montesol y El Paraíso y tres veredas de la zona rural: El Tambo, El Yarumo y San Nicolás, en función de que estos suelos son objeto de Participación en Plusvalía por estar adscritos a polígonos de planes parciales. Además de ello, se estableció como condición ser mayor de edad para garantizar la veracidad de la información y evitar limitantes en el procesamiento de la misma.

Se encuestaron un total de 50 personas (*Figura. 2*) por medio de entrevistas semiestructuradas (*Figura. 3*) y sondeos en formato digital (*Figura. 4*), donde se indagó por lugar y años de residencia en el municipio, preferencias de localización, percepción con el costo de vida en función de los servicios públicos y el impuesto predial, conocimiento previo sobre la plusvalía, valoración del manejo del suelo para vivienda de interés social por la Administración Municipal 2020-2023 y disposición a pagar la obligación por plusvalía si fuese notificado con el cobro. Cabe destacar que, se implementó el documento de consentimiento informado con el esclarecimiento de que la participación es voluntaria y su fin es netamente académico, y son las investigadoras responsables de tratar, custodiar y resguardar la información (*Figura. 5*).

Para la aplicación de la entrevista semiestructurada se realizó trabajo de campo los días viernes 12 de mayo en la zona urbana y sábado 20 de mayo en la zona rural. Se empleó la toma de fotografías a avisos publicitarios que indican venta o arrendamiento de propiedades con el fin de indagar el comportamiento del precio en el suelo de las zonas seleccionadas por la investigación. En lo que respecta al formato digital, su circulación comenzó el 19 de mayo y se tomaron datos reportados hasta el día 25 para dar comienzo al procesamiento de las variables reportadas.

Es relevante considerar que, si bien, el eje central de la tesis es el comportamiento del mercado del suelo, es valioso conocer la perspectiva de los habitantes del territorio porque sobre ellos recaen las externalidades de un mercado con crecimiento acelerado. No cabe duda que, al reflexionar sobre las percepciones y experiencias de los entrevistados cobra relevancia la idea de que el centro de la planeación son los habitantes y en el aprovechamiento del suelo debe primar el interés general. En últimas, esto requiere administraciones comprometidas con el desarrollo y no sólo con la recolección de tributos.

Figura 2. Lista de entrevistados

NOMBRE	TÉLEFONO	FECHA	BARRIO/VEREDA	FIRMA
Glória Wera Muthira	3126220884	12/09/23	Fatima	Glória Wera Muthira
Carla Bedoya		"	"	Carla Bedoya
Robson Muthira		"	Fatima	Robson Muthira
Maria Delli Aquino		"	Fatima	Maria Delli Aquino
Juan Carlos Lopez		"	Fatima	Juan Carlos Lopez
Arnaldo Lopez		"	Fatima	Arnaldo Lopez
Maria Cecilia Lopez		"	Fatima	Maria Cecilia Lopez
Luis Montoya		"	Fatima	Luis Montoya
Herman Dario Montoya		"	Fatima	Herman Dario Montoya
Maria Celina Montoya		"	Fatima	Maria Celina Montoya
Amanda Lucia Gomez		"	Fatima	Amanda Lucia Gomez
Monica Muthira			Fatima	Monica Muthira
José Osorio			Fatima	José Osorio
Gustavo Hankelo			Fatima	Gustavo Hankelo
Juan Osorio			San Nicolas	Juan Osorio
Maria Rosario Hincó			San Nicolas	Maria Rosario Hincó
Diana Bedoya			San Nicolas	Diana Bedoya
Juan Carlos Velez			San Nicolas	Juan Carlos Velez
Maria Wera Velez			San Nicolas	Maria Wera Velez
Arnaldo Lopez			San Nicolas	Arnaldo Lopez
Melva Paredo			Montesol	Melva Paredo
Florencia			San Nicolas	Florencia
Carlos Eduardo Hugu.			San Nicolas	Carlos Eduardo Hugu.
Alexander Nuncio			San Nicolas	Alexander Nuncio
Liliana Valencera			Yanimo	Liliana Valencera
Elizabeth Limcon			Yanimo	Elizabeth Limcon
Alberio Ocampo			El Tambo	Alberio Ocampo
Daniel Rodriguez			Montesol	Daniel Rodriguez
Diana Nelly Ocampo			El Tambo	Diana Nelly Ocampo
Rubela Aquino Cardona			Centro	Rubela Aquino Cardona
Deby Ocampo Bedoya			El Tambo	Deby Ocampo Bedoya
Alina Isabel Sanchez			Centro	Alina Isabel Sanchez
Beatriz Flores Posada			Alto de la Cruz	Beatriz Flores Posada
Beatriz Tobon			Obrera de Ciro	Beatriz Tobon
Andrea Echeverri			La Aldea	Andrea Echeverri
Jonathan Vargas Hoyos			Cruzada 1	Jonathan Vargas Hoyos
Juan Manuel Cornejo			La Florida	Juan Manuel Cornejo
Kelly Lopez			El Paraíso	Kelly Lopez
Juan Esteban Patiño C			Centro	Juan Esteban Patiño C
Maria Alejandra Uribe			Centro	Maria Alejandra Uribe
Daniela Lopez Torres			San Nicolas	Daniela Lopez Torres
Lucia Molina			El Paraíso	Lucia Molina
Yibon Alejandro Flores			Villa de la Cruz	Yibon Alejandro Flores
Andrea Carolina Garcia			Centro	Andrea Carolina Garcia
Natalia Ivo Carrea			La Aldea	Natalia Ivo Carrea
Leonardo de Jesus Torres			El Paraíso	Leonardo de Jesus Torres

Fuente: Elaboración propia

**Figura 3.** Formato entrevista semiestructurada

<b>DATOS ENTREVISTADO</b>	Nombre:	
	Dirección de residencia	
	Número de personas en la vivienda:	
<b>PREGUNTAS</b>		<b>RESPUESTAS</b>
<b>1</b>	¿Desde cuándo reside en la vivienda?	
<b>2</b>	¿La vivienda es propia o arrendada?	
<b>3</b>	De acuerdo con su perspectiva y a los años de residencia, ¿Considera usted que el barrio/vereda ha experimentado un mayor desarrollo urbanístico?	
<b>4</b>	Si usted tiene dos opciones, la primera seguir viviendo en donde se encuentra, y la segunda, residir en el centro, ¿Dónde le gustaría vivir? y ¿Por qué?	
<b>5</b>	¿Considera usted que el costo de vida en el barrio/vereda ha aumentado? y, de ser así, ¿ha considerado irse?	
<b>6</b>	¿Conoce usted qué es y cómo funciona el instrumento de financiación territorial llamado plusvalía?	
<b>7</b>	Si su respuesta es afirmativa, ¿le ha llegado algún cobro de esta? ¿Ha considerado pagarlo?	
<b>8</b>	En una escala de 1 a 5, siendo el 1 el valor más bajo y 5 el más alto, ¿Cómo considera usted que es la inversión de viviendas de interés social en el municipio?	
<b>9</b>	Si usted desearía vender o hacer modificaciones en su vivienda, ¿estaría dispuesto a pagar mayor impuesto por ello?	

**Fuente:** Elaboración propia

**Figura 4.** Formato entrevista digital

**UdeA**<sup>®</sup>

## Dinámica del mercado del suelo en el municipio de La Ceja

La siguiente encuesta hace parte de la tesis de investigación *Lectura territorial del urbanismo privado: Recuperación del incremento en el valor del suelo del municipio de La Ceja* que tiene como objetivo, comprender parte de los efectos de la construcción de vivienda suntuosa y el funcionamiento del mercado del suelo.

El uso de la información será tratada con fines académicos y no evaluativos. Los responsables de la guarda de la misma serán las investigadoras, Estefanía Díaz Ocampo y Catalina Torres Bedoya, quienes tomarán todas las medidas necesarias para el tratamiento de los datos, su resguardo y custodia.

Este ejercicio permitirá completar la formulación de nuestro trabajado de grado y a partir de ello, obtener el título como Profesionales en Desarrollo Territorial de la Universidad de Antioquia.

estefania.diaz1@udea.edu.co [Cambiar de cuenta](#) 

 No compartido

\* Indica que la pregunta es obligatoria

**Fuente:** Elaboración propia

## **Figura 5. Formato consentimiento informado**

### **Formato del consentimiento informado**

#### **LECTURA TERRITORIAL DEL URBANISMO PRIVADO: RECUPERACION DEL INCREMENTO EN EL VALOR DEL SUELO DEL MUNICIPIO DE LA CEJA**

#### **Investigadoras:**

Estefanía Díaz Ocampo y Catalina Torres Bedoya

#### **CON SENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTADOS**

El propósito de este documento es proveer a los/as participantes una explicación sobre la naturaleza de la propuesta de trabajo, así como su rol en ella.

Con el fin de obtener el título como Profesionales en Desarrollo Territorial de la Universidad de Antioquia. El proyecto tiene como finalidad "Poner en manifiesto la forma en la que el municipio capta recursos a través de la plusvalía, pero adicional a esto, brindar oportunidades de desarrollo urbano a viviendas de interés social, en comparación con el acaparamiento del suelo privado". La duración de la investigación es de dos semestres, en la que su participación será únicamente en la recolección de la información que se llevará a cabo a través de una entrevista con una duración aproximada de 15 minutos. Es importante que usted considere que, su participación en este estudio es completamente libre y voluntaria, y que tiene derecho a negarse a participar o a suspender y dejar inconclusa su participación cuando así lo desee, sin tener que dar explicaciones ni sufrir consecuencia alguna por tal decisión.

Se aclara además que el uso de la información será solo con fines académicos y no evaluativos. Los responsables de la guarda de los mismos serán los investigadores, quienes tomarán todas las medidas necesarias para el tratamiento de la información, su resguardo y custodia. Para ello, utilizará medios digitales a los que sólo podrán acceder las personas autorizadas, en este caso, el equipo de investigadores y el asesor.

Para el registro de la información de la entrevista, se utilizará como medio audiovisual una grabadora digital. Asimismo, cabe aclarar que su participación no involucra pago o beneficio económico alguno, y que su compromiso como participante es compartimos información sobre vivienda, impuestos y dinámica de precios en el municipio de La Ceja.

La firma de este consentimiento implica la aceptación de los compromisos mencionados, así como la autorización para que la grabación de la entrevista (audio) y el uso del material que se produzca se puedan reproducir en los informes parciales y finales que se deriven de este proyecto, así como en la presentación de artículos o ponencias en eventos académicos.

Finalmente, se hace explícito que, si presenta dudas sobre este proyecto o sobre su participación en él, puede hacer preguntas en cualquier momento de la ejecución del mismo.

**Fuente:** Elaboración propia

## Resultados

Inicialmente, para la elaboración del mapa de concentración de inmuebles dentro del municipio, se hizo énfasis en calcular la magnitud de las áreas a partir de entidades de punto mediante la función Kernel y, de esta manera, identificar la densidad de urbanismos privados que poseen una alta ocupación dentro del espacio. En vista de esto, es posible evidenciar en la figura 6 el impacto que posee el centro para direccionar la dinámica inmobiliaria, al ser la mayor zona de concentración de viviendas de uso privado y, al mismo tiempo, impulsar la segregación de la clase media-baja a lugares lejanos de las disponibilidades de la ciudad.

En función de lo anterior, llama la atención la cualidad de poblamiento que poseen las zonas residenciales alrededor del centro comercial Viva La Ceja, en donde la densidad de viviendas es paralelamente similar a la circulación del centro, pero con la distinción de los servicios socioeconómicos que atrajo la nueva infraestructura privada, sujeta a la adquisición y exploración de nuevos bienes; zonas que, indiscutiblemente, tienen un impacto significativo a la hora de estipular proyectos urbanos, y con ello captar nuevos suelos para las clases media-alta y reflejar posibles procesos de plusvalías urbanas.

Al caracterizar los datos, se tiene como recurso potencial la identificación de precios por metro cuadrado m<sup>2</sup> de las construcciones, cuyo referido se traslada en un sistema de interpolación espacial IDW para identificar la dinámica ocupacional en función del precio. Es posible evidenciar en la *figura 7* que, en un primer lugar, dentro de una reclasificación de cinco valores aún en zonas alejadas del centro como lo es el sector de La Aldea, se presentan costos altos de vivienda, hecho que conlleva a inquietarse sobre la dinámica comercial que atravesará este cuadrante luego del establecimiento de nuevas obras públicas que tendrán como propósito mejorar y a su vez aumentar los costos de vida, en particular, el mantenimiento y mejoramiento de vías terciarias a través de la pavimentación de 2,5 km entre la glorieta la Unión y el barrio sujeto a estudio.

En un segundo lugar, resulta deducible que de todas las veredas El Tambo a través de su mancha rojiza es una de las zonas con más tendencia a urbanizarse; pese a que el suelo está destinado a usos urbanos y de expansión, se percata una trazabilidad prioritaria para la construcción de urbanismos privados. En el marco de la función de planeación, el municipio tiene como obligación anticipar la forma en que se dará interés al crecimiento poblacional y las

necesidades de vivienda que esto implica. Por tanto, la inclusión de obras de interés social al igual que de privatopías deberían estar en vísperas de conversar, no al contrario. Esta declaratoria, busca en parte, que la expansión urbana esté acompañada de estrategias de mejoramiento vial, de transporte, servicios públicos domiciliarios, áreas libres y parques, de tal forma que la expansión del municipio en su área urbana sea equitativa y ordenada.

Por último, casos como el de San Nicolás, reafirma que el nuevo poblamiento se acentúa en las zonas más cercanas a la cabecera municipal, posiblemente con el fin de obtener beneficios urbanos a través de la conectividad. El costo del m<sup>2</sup>, radica en rangos de \$3.300.000 y \$5.500.000. Por el carácter rural del espacio, se superpone la idea de la segregación de clases, dado que el poder adquisitivo de los nativos de la vereda es distante a los nuevos acreedores de viviendas privadas.

En esta investigación, la *figura 8* es el activo por excelencia que tiene como fin demostrar la forma en la que se realiza ordenamiento territorial dentro del municipio. La zona norte, por medio de la interpolación IDW, permite focalizar el rango de precios más bajo y más alto para evidenciar los procesos de urbanización que tienen como efecto colateral el acaparamiento del suelo rural para fines privados. En la medida que aumenta la captación del espacio, las zonas de menor rango de ocupación se trasladan a la parte del sur, e incluso a las laderas orientales, de manera que se logra un poblamiento vertical. El sector El Yarumo, especialmente, se encuentra cobijado por valores totales promedio de \$3.500.000 por m<sup>2</sup>, en unión a viviendas campesinas que conviven dentro de un espacio de alta financiación pública con destino al desarrollo de la ciudad.

Si bien resulta necesario fortalecer la organización estatal local, tendiente a fortalecer el recaudo por concepto de participación en plusvalía, es igualmente imprescindible que cada uno de los habitantes comprendan que el desarrollo urbano no tiene beneficios para todos, por el contrario, en su proceso unos se ven beneficiados y otros en ocasiones pueden verse afectados, por tal motivo aportar herramientas a los entes administrativos para intervenir y actuar para conjurar esas imperfecciones es uno de los ejes principales del presente trabajo.

Ahora bien, a partir de la muestra conformada por 106 puntos que representan los proyectos de vivienda localizados en La Ceja entre 2018 y 2020 se inicia el procesamiento, específicamente, de la variable que contiene el precio final con la técnica de Distancia Inversa Ponderada. Se eligió este método en la medida en que el dato seleccionado es dependiente a la ubicación, por lo que el

resultado es un ráster que estima el valor de una superficie de acuerdo a los valores que toma su área circundante. En este sentido, la **figura. 9** indica cómo es el comportamiento del precio de la vivienda en un punto específico del área urbana del municipio, de acuerdo al valor que tome el punto localizado a 20 km<sup>2</sup>, se utiliza dicha distancia debido a que esta investigación considera pertinente la influencia de los valores situados en esta referencia.

Cartográficamente, se observa que en las inmediaciones a la vereda El Tambo hay una concentración de puntos rojos que indican un comportamiento de precio comercial alto. Se estiman valores de venta que oscilan entre \$162.852.000 y \$1.645.000.000 millones de pesos colombianos y esto está estrechamente relacionado con el área de construcción debido a que al ser una zona con bondades rurales, se acrecienta la posibilidad de construir predios con amplias extensiones de tierra. Es valedero para este análisis considerar además, que, en esta zona predomina la expansión urbana materializada en densidad y no tanto en elevación.

Agregando a lo anterior, conviene destacar que pese a que El Tambo guarda una distancia considerable con el centro urbano se posiciona como un referente llamativo para los nuevos proyectos inmobiliarios. No cabe duda que, es un eje focal de la demanda de vivienda al entender que si bien es una zona con una amplia cuantía de atributos rurales, también tiene la ventajosa condición de recibir los beneficios de lo urbano. Entre ellos, se destacan la óptima prestación de servicios públicos domiciliarios, la localización de centros empresariales, la creciente actividad nocturna, la infraestructura y conectividad vial, el acceso a transporte público, y, por supuesto, la disposición de equipamientos urbanos como ciclo vía, andenes y alumbrado que son si se quiere, una manifestación de la presencia estatal.

Por otro lado, la **figura. 9** también da cuenta de que los polígonos blancos y con tonalidades claras ubicados en inmediaciones al centro, reflejan un precio entre \$43.740.000 y \$162.852.000 que indican que al parecer, en La Ceja la centralidad no es un factor que determina directamente el precio. Si bien es una cuestión importante a considerar, conviene tomar como referencia que en la actualidad lo urbano acontece una metamorfosis donde la sostenibilidad y las óptimas condiciones ambientales comienzan a motivar e influir en las elecciones de localización.

Por su parte, la **figura 10**, procesada también con la técnica IDW, añade otra perspectiva al análisis al hacer énfasis en la zona norte del municipio. Claramente, allí se manifiesta la

circunferencia roja en el sector El Yarumo en la vereda Guamito al entender que este suelo es receptor de una alta cantidad de condominios y parcelaciones con un valor comercial que oscila entre \$550.000.000 y \$1.645.000.000 millones de pesos colombianos. En efecto, la demanda de vivienda en esta zona está representada por pobladores con un alto poder adquisitivo que se sirven de las potencialidades territoriales como la cercanía de las residencias con la vía La Ceja – Rionegro. Este hecho es la materialización de las transformaciones rurales donde comienza a quedar en evidencia que lo rural no es el territorio de cultivo y protección, es el suelo que se vende a quien mejor precio ofrece por él.

Finalmente, esta investigación llevó a cabo la espacialización de datos para visualizar cartográficamente la distribución geográfica de los planes parciales urbanos, los planes parciales de expansión y el área del suelo sujeto a Participación en Plusvalía. Esto está representado por la *figura 11* que evidencia, en primer lugar, el cumplimiento de lo dispuesto en la norma de los planes parciales, en función de que cada una de estas áreas tiene definido un polígono cobijado por plusvalía. Es un hecho que este instrumento de planificación intermedia tiene un peso considerable en el desarrollo urbano del municipio, por lo que la administración lo utiliza con plena conveniencia para delinear el financiamiento del ordenamiento territorial.

En segundo lugar, es loable valorar que el área de suelo sujeto a Participación en Plusvalía en La Ceja cobra una extensión importante en las veredas del norte del municipio, a saber: San Nicolás, Guamito, San Miguel y Las Lomitas. Zonas ampliamente atractivas para la localización de parcelaciones y condominios privados en la medida en que ofrecen áreas de suelo considerables, óptima calidad ambiental, acceso a las principales vías intermunicipales, escapismo de la congestión urbana, entre otros. En efecto, es un amplio repertorio de atributos que son cada vez más llamativos para los proyectos inmobiliarios, y por supuesto, un hecho beneficioso para las arcas municipales.

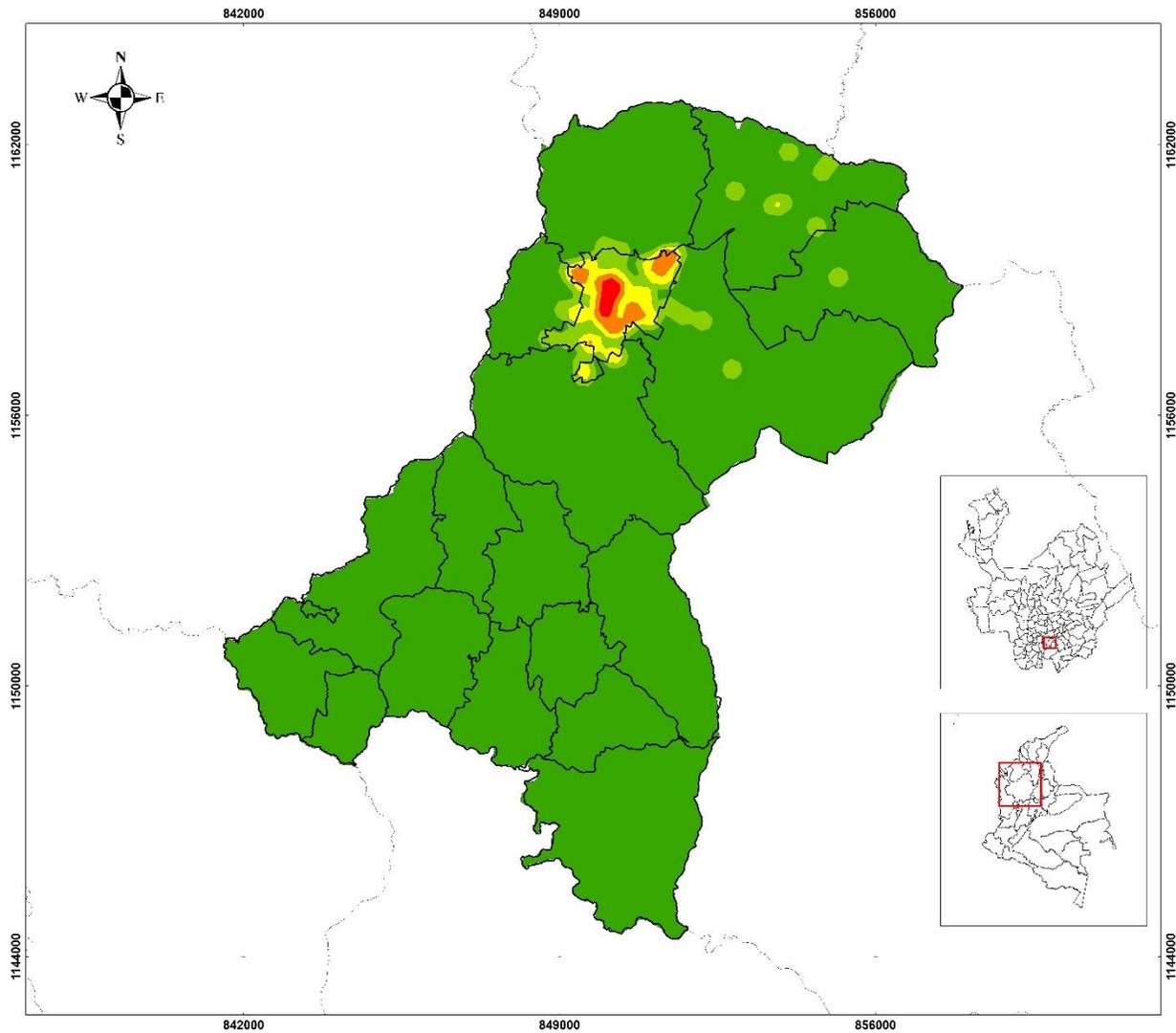
Ahora bien, *la figura 11* visibiliza que los potenciales participantes de plusvalía residen en la zona rural y en menor cuantía en la zona urbana. Si bien tiene sentido desde la mirada objetiva de la nueva urbanización en las áreas rurales, preocupa bajo una perspectiva de equidad y justicia social porque recae un álgido peso tributario sobre una porción del territorio que históricamente ha sido menos favorecido.

Finalmente, la *figura 12* representa una regresión lineal simple, procesada en el software ArcGis, que determina el cálculo de la distancia entre las viviendas y el equipamiento más cercano. En el proceso se implementa la siguiente ecuación  $Y: X1+X2$ , donde Y es igual valor del predio, X1 los metros cuadrados y X2 la distancia con un equipamiento, cuyo resultado representa cuanto debería incrementar o disminuir el precio por una unidad de metro cuadrado y distancia adicional. A partir del ejercicio, para el caso de La Ceja se encontró que por una unidad adicional de área en m<sup>2</sup> el valor del predio aumenta en 1% y por una unidad adicional de distancia aumenta el valor en 2%, es decir, la distancia tiene un efecto más directo sobre el precio que el área neta construida.

En vista de lo anterior y al tomar en consideración el análisis recolectado durante el trabajo, es posible deducir que las personas de altos ingresos que residen en condominios, unidades cerradas, parcelaciones y otras infraestructuras de tipo privado, no manifiestan un interés significativo con la cercanía a los equipamientos porque dentro de sus predios encuentran áreas habilitadas para actividades de ocio y esparcimiento. Por ello, es claro que tienen mayor aprovechamiento de la vivienda porque sus predios están dotados con espacios para zonas de interés común y poseen la capacidad para enajenar una porción de suelo en favor de su propio beneficio.

En conclusión, esta investigación ha llevado a cabo un análisis exploratorio y confirmatorio que ha confirmado dos variables que se integran para modelar mercados inmobiliarios. A partir de esto, se ha podido determinar qué afecta en mayor proporción el valor de un predio. Este incremento en el valor de un predio por acciones ajenas a los propietarios, como la construcción de equipamientos, está directamente relacionado con el recaudo de plusvalías urbanas.

**Figura 6. Densidad de Kernel. Puntos de ubicación**



**Densidad proyectos de vivienda 2018 a 2022**

**Trabajo de grado**  
Lectura territorial del urbanismo privado:  
Recuperación del incremento en valor del suelo  
del municipio de La Ceja

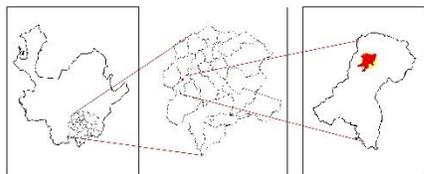
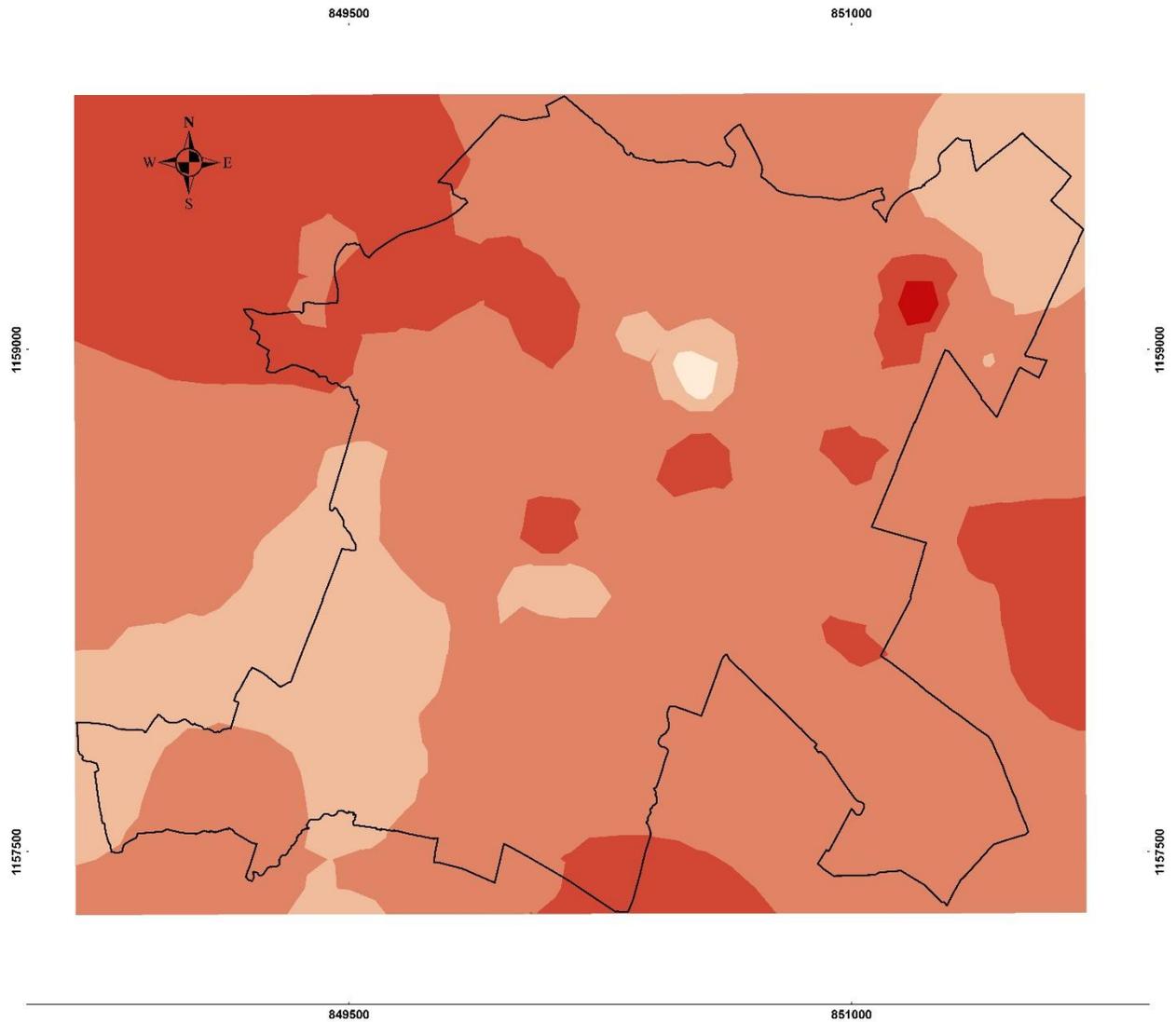
**Sistema de Coordenadas**  
Coordinate System: MAGNA Colombia Bogota  
Projection: Transverse Mercator  
Datum: MAGNA  
False Easting: 1.000.000,0000  
False Northing: 1.000.000,0000  
Central Meridian: -74,0775  
Scale Factor: 1,0000  
Latitude Of Origin: 4,5962  
Units: Meter

**Escala: 1:30.000**

<p><b>Convenciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Limite municipal</li> <li> Centro poblado</li> <li> Veredas</li> <li> Densidad baja</li> <li> Densidad baja - media</li> <li> Densidad media</li> <li> Densidad media - alta</li> <li> Densidad alta</li> </ul>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%;"><b>Autoras:</b></td> <td>Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya</td> </tr> <tr> <td><b>Nombre:</b></td> <td>Densidad proyectos de vivienda</td> </tr> <tr> <td><b>Asesor:</b></td> <td>Juan Camilo Rengifo López</td> </tr> </table>	<b>Autoras:</b>	Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya	<b>Nombre:</b>	Densidad proyectos de vivienda	<b>Asesor:</b>	Juan Camilo Rengifo López	<p><b>UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA</b></p>
<b>Autoras:</b>	Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya							
<b>Nombre:</b>	Densidad proyectos de vivienda							
<b>Asesor:</b>	Juan Camilo Rengifo López							

**Fuente:** Elaboración propia. Software ArcGis

**Figura 7. IDW. Precio m<sup>2</sup> zona centro**



**Dinámica de precios m<sup>2</sup> centro poblado**

**Trabajo de grado**  
Lectura territorial del urbanismo privado:  
Recuperación del incremento en valor del suelo  
del municipio de La Ceja

**Sistema de Coordenadas**

Coordinate System: MAGNA Colombia Bogota  
Projection: Transverse Mercator  
Datum: MAGNA  
False Easting: 1.000.000,0000  
False Northing: 1.000.000,0000  
Central Meridian: -74,0775  
Scale Factor: 1,0000  
Latitude Of Origin: 4,5962  
Units: Meter

**Escala: 1:4.000**  
0 0,050,1 0,2 0,3 0,4  
Kilometers

**Convenciones**

- Centro poblado
- \$285.000 - \$1.600.000
- \$1.600.000 - \$2.125.000
- \$2.125.000 - \$3.366.000
- \$3.366.000 - \$5.500.000
- \$5.500.000 - \$9.930.000

**Autoras:** Estefanía Díaz Ocampo  
Catalina Torres Bedoya

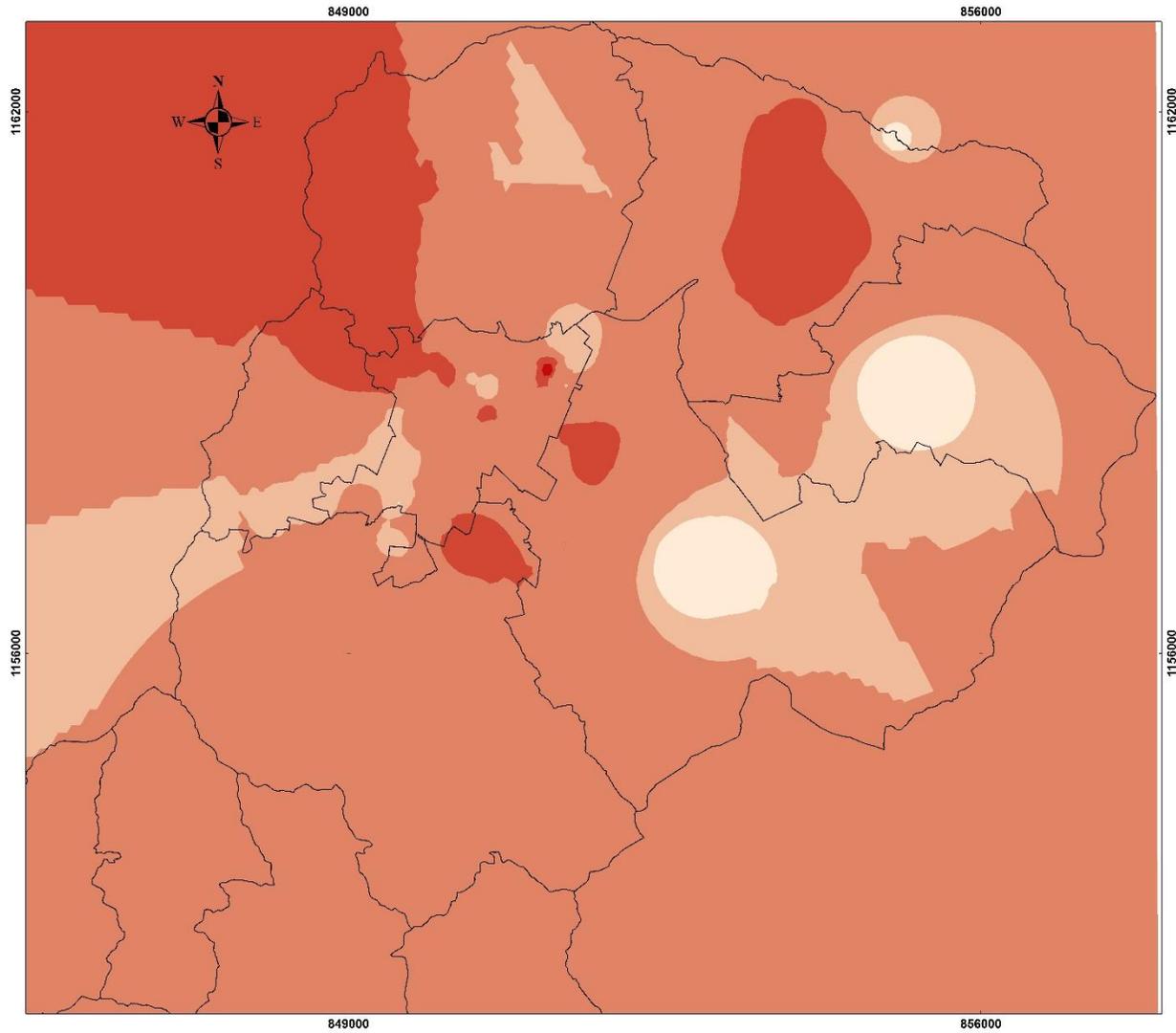
**Nombre:** Dinámica de precio del m<sup>2</sup>

**Asesor:** Juan Camilo Rengifo López



**Fuente:** Elaboración propia. Software ArcGis

**Figura 8. Precio m<sup>2</sup> zona norte**



**Dinámica de precios m<sup>2</sup> para la parte norte**

**Trabajo de grado**  
Lectura territorial del urbanismo privado:  
Recuperación del incremento en valor del suelo  
del municipio de La Ceja

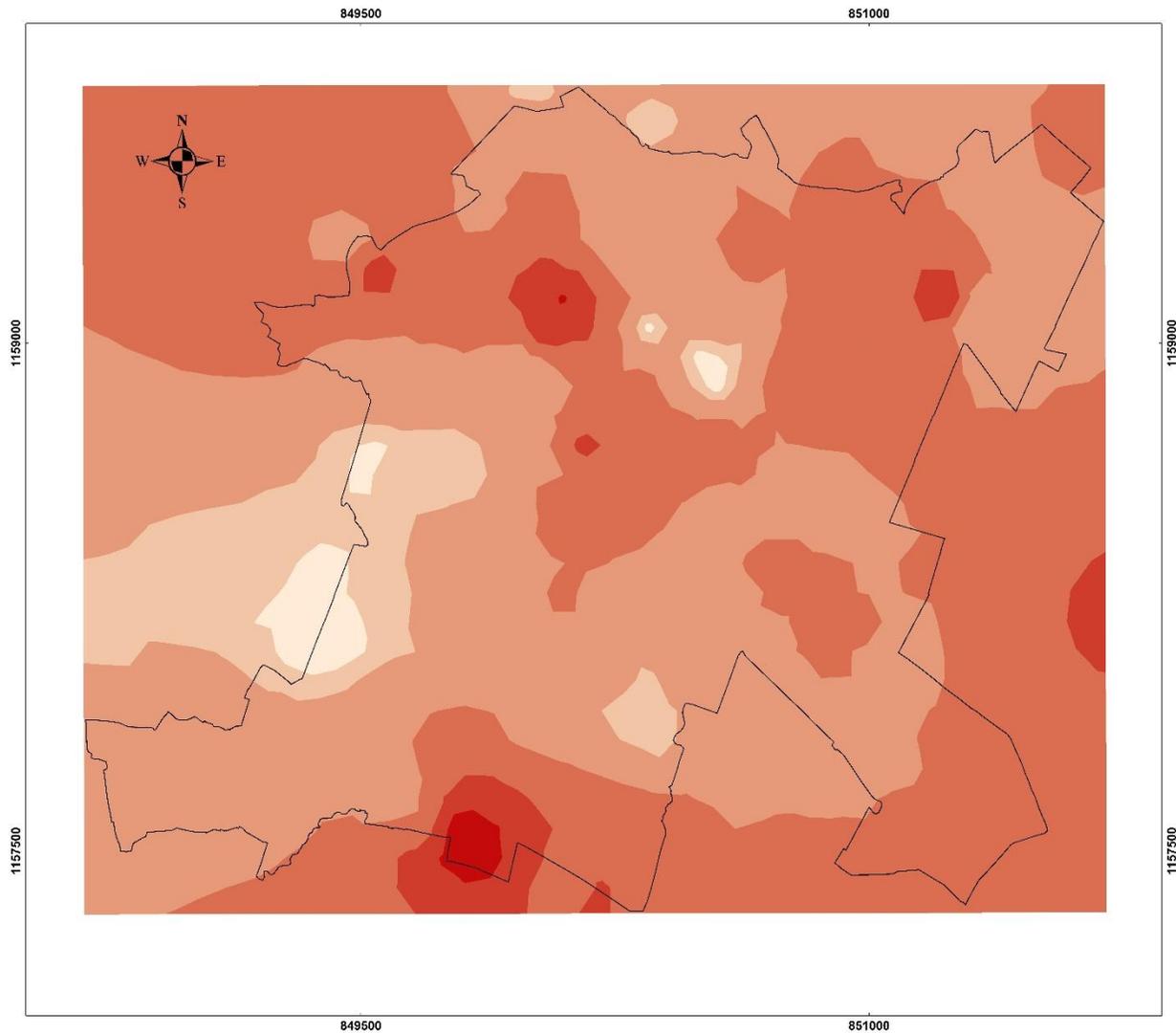
**Sistema de Coordenadas**  
Coordinate System: MAGNA Colombia Bogota  
Projection: Transverse Mercator  
Datum: MAGNA  
False Easting: 1.000.000.0000  
False Northing: 1.000.000.0000  
Central Meridian: -74.0775  
Scale Factor: 1.0000  
Latitude Of Origin: 4,5962  
Units: Meter

**Escala: 1:15.000**  
0 0,25 0,5 1 1,5 2 Kilometers

<p><b>Convenciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Veredas al norte</li> <li> Centro poblado</li> <li> \$285.000 - \$1.600.000</li> <li> \$1.600.000 - \$2.125.000</li> <li> \$2.125.000 - \$3.366.000</li> <li> \$3.366.000 - \$5.500.000</li> <li> \$5.500.000 - \$9.930.000</li> </ul>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 5px;"><b>Autoras:</b></td> <td style="padding: 5px;">Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"><b>Nombre:</b></td> <td style="padding: 5px;">Dinámica de precio del m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"><b>Asesor:</b></td> <td style="padding: 5px;">Juan Camilo Rengifo López</td> </tr> </table>	<b>Autoras:</b>	Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya	<b>Nombre:</b>	Dinámica de precio del m <sup>2</sup>	<b>Asesor:</b>	Juan Camilo Rengifo López	<p><b>UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA</b></p>
<b>Autoras:</b>	Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya							
<b>Nombre:</b>	Dinámica de precio del m <sup>2</sup>							
<b>Asesor:</b>	Juan Camilo Rengifo López							

**Fuente:** Elaboración propia. Software ArcGis

**Figura 9. IDW. Precio final zona centro**

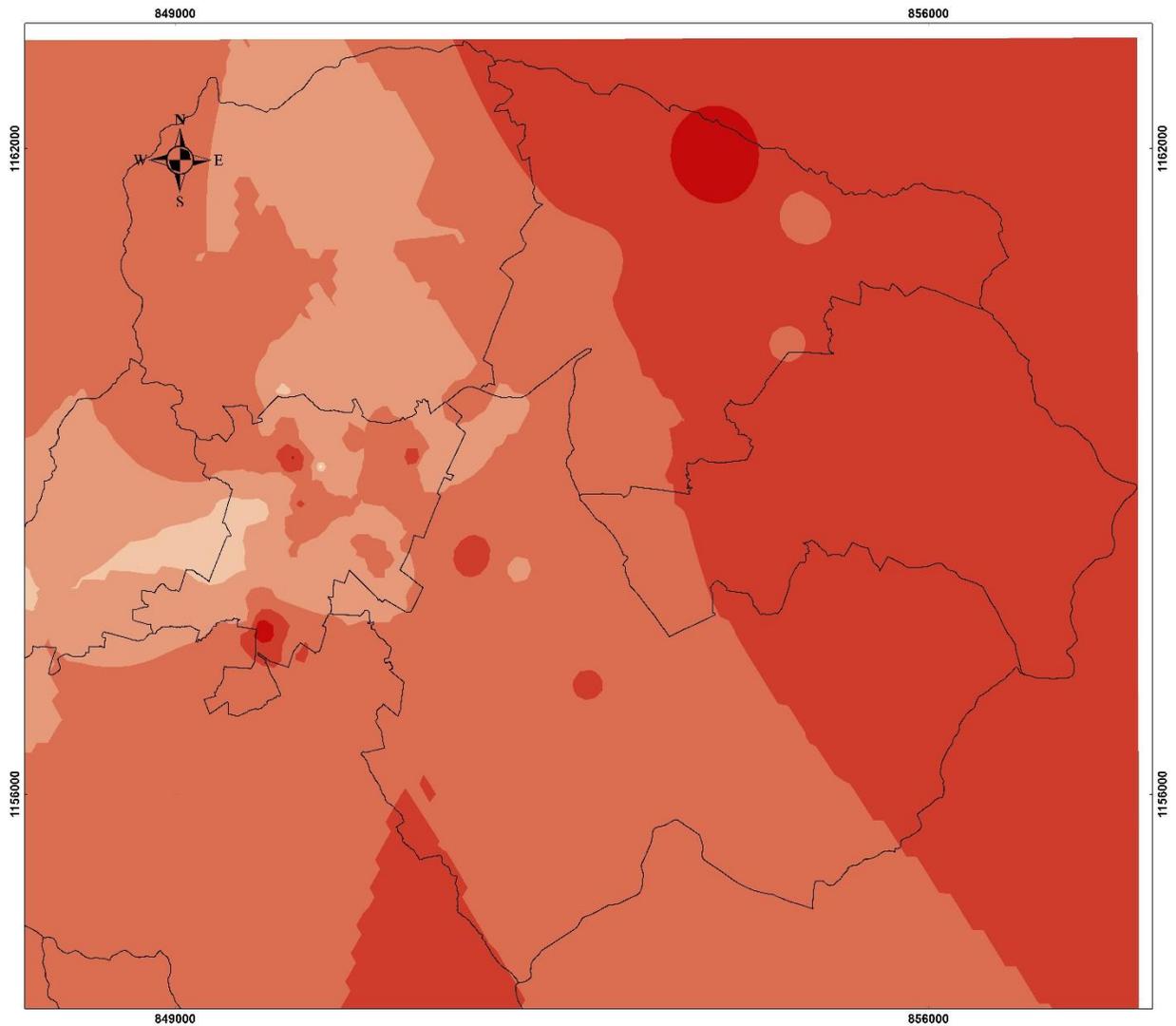


	<p><b>Dinámica de precio comercial centro poblado</b></p> <p><b>Trabajo de grado</b></p> <p>Lectura territorial del urbanismo privado: Recuperación del incremento en valor del suelo del municipio de La Ceja</p>	<p><b>Sistema de Coordenadas</b></p> <p>Coordinate System: MAGNA Colombia Bogota Projection: Transverse Mercator Datum: MAGNA False Easting: 1.000.000.0000 False Northing: 1.000.000.0000 Central Meridian: -74.0775 Scale Factor: 1.0000 Latitude Of Origin: 4,5962 Units: Meter</p>
	<p><b>Escala: 1:4.000</b></p> <p>0 0,050,1 0,2 0,3 0,4 Kilometers</p>	

<p><b>Convenciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Centro poblado</li> <li> \$43.740.000-\$145.992.000</li> <li> \$145.992.000-\$162.852.000</li> <li> \$162.852.000-\$232.892.000</li> <li> \$232.892.000-\$550.000.000</li> <li> \$550.000.000-\$1.645.000.000</li> </ul>	<table border="1"> <tr> <td><b>Autoras:</b></td> <td>Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya</td> </tr> <tr> <td><b>Nombre:</b></td> <td>Dinámica de precio comercial</td> </tr> <tr> <td><b>Asesor:</b></td> <td>Juan Camilo Rengifo López</td> </tr> </table>	<b>Autoras:</b>	Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya	<b>Nombre:</b>	Dinámica de precio comercial	<b>Asesor:</b>	Juan Camilo Rengifo López	<p><b>UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA</b></p>
<b>Autoras:</b>	Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya							
<b>Nombre:</b>	Dinámica de precio comercial							
<b>Asesor:</b>	Juan Camilo Rengifo López							

**Fuente:** Elaboración propia. Software ArcGis

**Figura 10.** Precio final zona norte

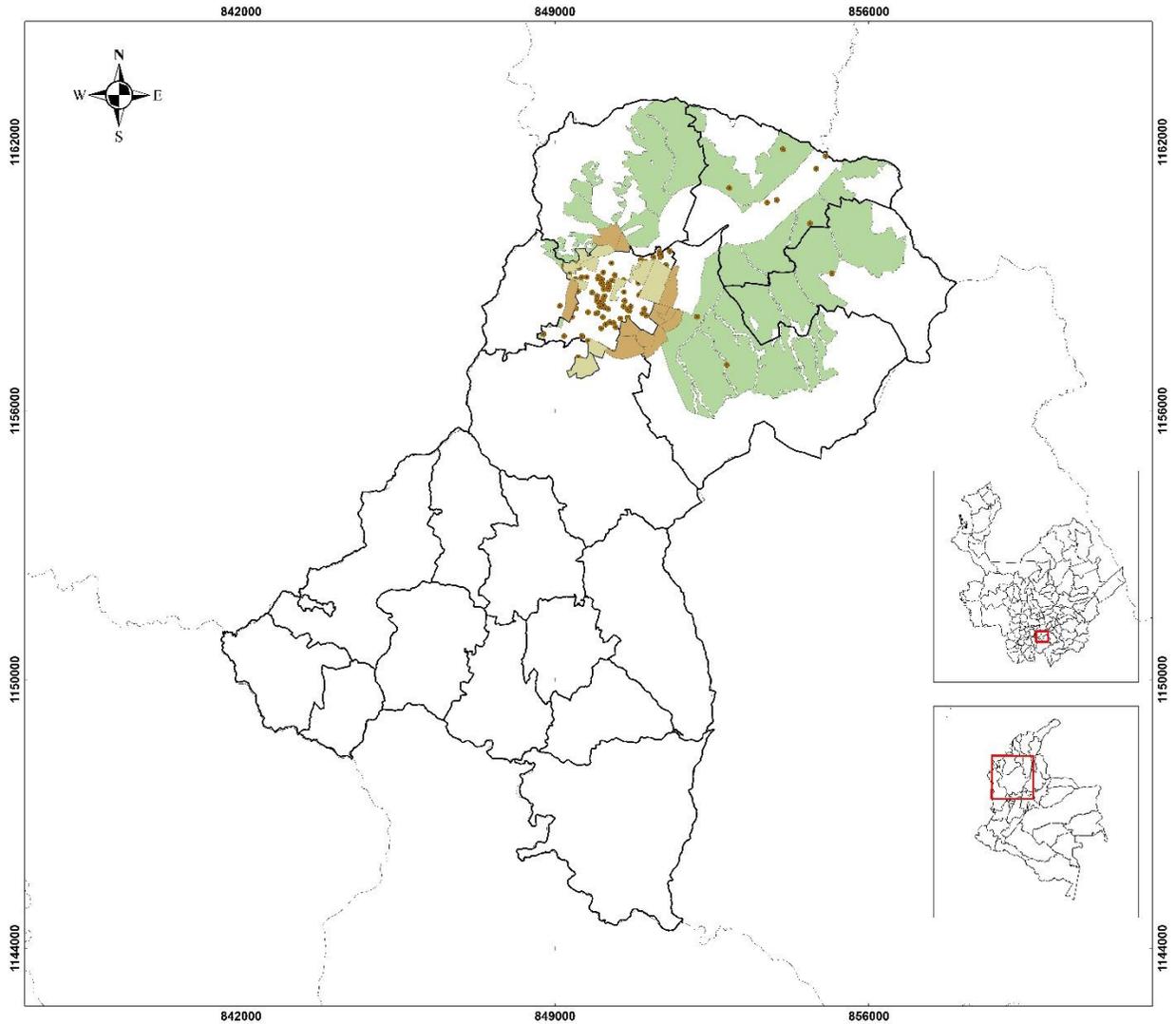


	<p><b>Dinámica de precio comercial para la parte norte</b></p> <p><b>Trabajo de grado</b></p> <p>Lectura territorial del urbanismo privado: Recuperación del incremento en valor del suelo del municipio de La Ceja</p>	<p><b>Sistema de Coordenadas</b></p> <p>Coordinate System: MAGNA Colombia Bogota Projection: Transverse Mercator Datum: MAGNA False Easting: 1.000.000,0000 False Northing: 1.000.000,0000 Central Meridian: -74,0775 Scale Factor: 1,0000 Latitude Of Origin: 4,5962 Units: Meter</p>
	<p><b>Escala: 1:12.500</b></p>	

<p><b>Convenciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Veredas al norte</li> <li> Centro poblado</li> <li> \$43.740.000-\$145.992.000</li> <li> \$145.992.000-\$162.852.000</li> <li> \$162.852.000-\$232.892.000</li> <li> \$232.892.000-\$550.000.000</li> <li> \$550.000.000-\$1.645.000.000</li> </ul>	<table border="1"> <tr> <td><b>Autoras:</b></td> <td>Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya</td> </tr> <tr> <td><b>Nombre:</b></td> <td>Dinámica de precio comercial</td> </tr> <tr> <td><b>Asesor:</b></td> <td>Juan Camilo Rengifo López</td> </tr> </table>	<b>Autoras:</b>	Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya	<b>Nombre:</b>	Dinámica de precio comercial	<b>Asesor:</b>	Juan Camilo Rengifo López	<p><b>UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA</b></p>
<b>Autoras:</b>	Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya							
<b>Nombre:</b>	Dinámica de precio comercial							
<b>Asesor:</b>	Juan Camilo Rengifo López							

**Fuente:** Elaboración propia. Software ArcGis

**Figura 11.** Suelo sujeto a Participación en Plusvalía y Planes Parciales

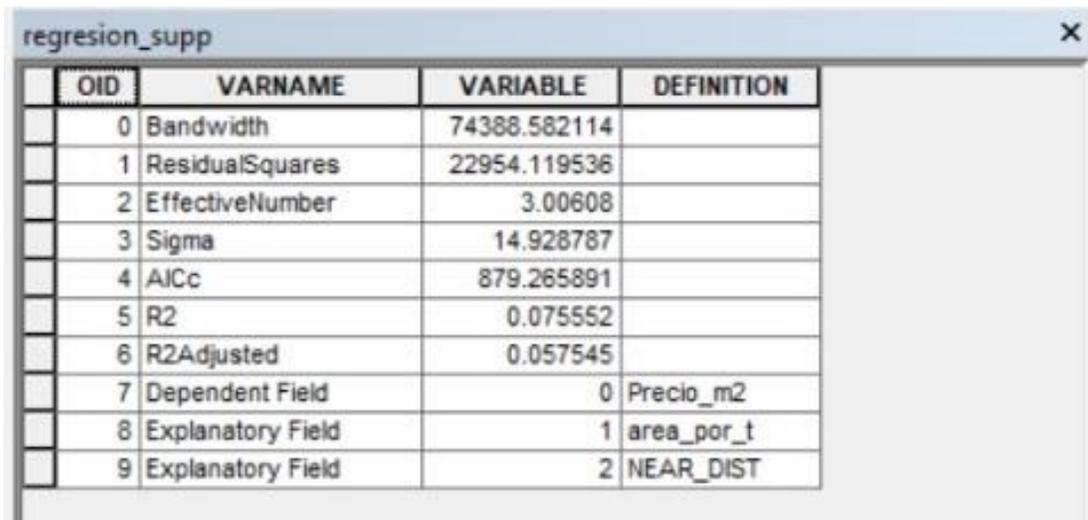


	<p><b>Suelo objeto de Participación en Plusvalía</b></p> <p><b>Trabajo de grado</b>                  Lectura territorial del urbanismo privado:                  Recuperación del incremento en valor del suelo                  del municipio de La Ceja</p>	<p><b>Sistema de Coordenadas</b>                  Coordinate System: MAGNA Colombia Bogota                  Projection: Transverse Mercator                  Datum: MAGNA                  False Easting: 1.000.000,0000                  False Northing: 1.000.000,0000                  Central Meridian: -74,0775                  Scale Factor: 1,0000                  Latitude Of Origin: 4,5962                  Units: Meter</p> <p><b>Escala: 1:30.000</b></p>
--	---	---

<p><b>Convenciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Limite municipal</li> <li> Veredas</li> <li> Planes parciales expansión</li> <li> Planes parciales urbanos</li> <li> Suelo sujeto a Pariticipación en Plusvalía</li> <li> Localización de viviendas</li> </ul>	<table border="1"> <tr> <td><b>Autoras:</b></td> <td>Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya</td> </tr> <tr> <td><b>Nombre:</b></td> <td>Suelo sujeto a Plusvalía</td> </tr> <tr> <td><b>Asesor:</b></td> <td>Juan Camilo Rengifo López</td> </tr> </table>	<b>Autoras:</b>	Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya	<b>Nombre:</b>	Suelo sujeto a Plusvalía	<b>Asesor:</b>	Juan Camilo Rengifo López	<p><b>UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA</b></p>
<b>Autoras:</b>	Estefanía Díaz Ocampo Catalina Torres Bedoya							
<b>Nombre:</b>	Suelo sujeto a Plusvalía							
<b>Asesor:</b>	Juan Camilo Rengifo López							

**Fuente:** Elaboración propia. Software ArcGis

**Figura 12.** Regresión relación precio y distancia a equipamientos



OID	VARNAME	VARIABLE	DEFINITION
0	Bandwidth	74388.582114	
1	ResidualSquares	22954.119536	
2	EffectiveNumber	3.00608	
3	Sigma	14.928787	
4	AICc	879.265891	
5	R2	0.075552	
6	R2Adjusted	0.057545	
7	Dependent Field	0	Precio_m2
8	Explanatory Field	1	area_por_t
9	Explanatory Field	2	NEAR_DIST

**Fuente:** Elaboración propia. Software ArcGis

## Discusión

En esta investigación, el trabajo de campo se utilizó como insumo para contrastar los resultados del análisis cartográfico con la realidad y percepciones de los actores del territorio. En este sentido, la participación en plusvalía se consagró como un instrumento de financiación territorial que permite la regulación del uso del suelo y la redistribución de los beneficios del desarrollo urbano. Esto se debe a que el mercado del suelo es imperfecto, es decir, no existe un óptimo de Pareto entre oferta y demanda por su cualidad de escasez, no sustitución, no renovación y no reproducción (Cortés, 2014). Por ello, la intervención ciudadana resulta imprescindible en el momento de emplear condiciones de igualdad y equidad, para así evitar procesos de expropiación y desplazamiento forzoso a causa de los costos elevados de la adquisición de predios.

La falta de regulación sobre el mercado de la tierra posibilita que los privados adquieran ganancias, en la medida que poseen capacidad de pago para solventar el incremento del valor agregado del suelo y sus consecutivos efectos. En casos puntuales como el del municipio de La Ceja, la falta de conocimiento de plusvalías urbanas permite que se traslade injustificadamente riqueza a un propietario privado, en perjuicio de la colectividad, quien es la que realmente ha sido beneficiada por el aumento del precio de ese terreno. A saber, al referenciar la (*figura 12*), en un promedio de 20 y 30 años ha estado sujeta la dinámica de residencia de la población cejeña, por

razones manifiestas de derecho de propiedad (*figura 13*), arraigo social y riqueza ambiental, hecho que conlleva a identificar la necesidad de implementar la destinación de los recursos provenientes de la participación para la ciudadanía.

Tal como hace alusión Henry George citado en (Cortés, 2014) :

*“La renta económica de las tierras debe ser participada por la sociedad en lugar de caer en manos privadas. Existe un derecho moral en cabeza de todos los ciudadanos de recuperar el valor creado socialmente. Los aumentos en los precios del suelo que no se originan en el esfuerzo o trabajo del propietario o poseedor, sino en decisiones o actuaciones de ordenamiento territorial o de inversiones públicas realizadas en aras del interés general, es lo que legitima al Estado a participar en esa plusvalía”* (p.17).

En virtud de lo anterior, al trabajar mancomunadamente con herramientas SIG y trabajo de campo, es posible evidenciar casos de contrariedad en actos veredales. El nativo no tiene capacidad de pago tras el aumento del valor del suelo, por lo que decide vender a un precio más bajo y trasladar el beneficio al privado, o asentarse de manera informal para poder responder a sus necesidades básicas y condiciones de vivienda. Si bien dentro de los mapas expuestos anteriormente la vereda de San Nicolás posee un alto grado de urbanismos privados, la gran mayoría de casos provistos durante el trabajo de campo alude asentamientos informales, ya sea como ocupaciones forzosas o terrenos inadecuados por su conformación geológica, aunado a la poca cobertura de servicios públicos.

Estos barrios o zonas marginales, con el paso del tiempo han crecido de forma informal, y fruto de la necesidad de responder a la problemática social, los cuales carecen de condiciones urbanísticas aptas y adecuadas para el desarrollo del individuo conforme a su calidad de vida. En conocimiento, se entrevé la falta de espacio público para el disfrute y esparcimiento o la carencia de equipamientos en temas como salud y educación.

Por lo que, resulta desacertado que la administración no cuente con recursos para mejorar la urbanización ilegal e informal cuando posee con la contribución de plusvalías. El desarrollo urbanístico (*figura 14*), para estas zonas puede interpretarse desde una percepción lejana, más viviendas alrededor, más parcelaciones, más servicios, más costos de vida, pero no desde una

figura que puede por sí misma aumentar el valor de la vivienda en cuestiones de mayor aprovechamiento.

En esta medida, al indagar entre los participantes sobre la preferencia de localización en función de la residencia actual y el centro urbano, las encuestas digitales arrojan que el 75% valora su estancia (**Figura 15**). En la zona rural los encuestados manifestaron sentir afinidad con lo rural, por lo que es posible deducir que la maximización de beneficios está dada por los atributos naturales.

Si bien el 90% de los participantes en la encuesta digital y la entrevista semiestructurada estuvieron de acuerdo en que el costo de vida en relación a los servicios públicos y el impuesto predial ha aumentado considerablemente en su zona de residencia (**Figura 16**), esto no configura un fundamento estructural para emprender desplazamientos hacia otros sectores del municipio (**Figura 17**). No cabe duda de que, hay un arraigo territorial que motiva la permanencia pese a la dinámica económica, sin embargo, es loable poner en tela de juicio hasta qué punto será sostenible este escenario con el asentamiento de viviendas de tipo privado, que de manera incesante imprimen modificaciones y elevan el costo del suelo.

Es un hecho que el municipio de La Ceja está experimentando un abrupto proceso de densificación urbana que deslumbra y encanta con su visión de progreso y oportunidad. Sin embargo, es necesario regular el comportamiento urbanizador para evitar sobrecostos en la calidad de vida. Los nuevos pobladores traen un repertorio económico formidable que para un mercado de suelo de cohorte escaso es un atractivo llamativo. Sin embargo, para los nativos del territorio, esta condición es una barrera difícil de superar. En esta medida, es válido cuestionar si el mercado de suelo contiene un despropósito en sí mismo, en la medida en que tiene derecho al territorio sólo quien puede pagar por el acceso y la permanencia.

Posteriormente, se indagó si los entrevistados tenían alguna noción sobre la naturaleza del mecanismo de financiación territorial Participación en Plusvalía y sorprende que en un municipio con un polígono amplio (**Figura 11**), el desconocimiento es elevado (**figura 18**). Esto materializa que los actores del territorio están desinformados y por consiguiente, hay una limitación en el conocimiento y cuestionamiento del accionar impartido desde la Administración Municipal. Esto

puede dar pie al detrimento del interés general, en la medida en que no hay una veeduría estructurante al quehacer institucional y ello alimenta y enaltece el poder del leviatán.

Si pensar en el escenario anterior genera un sinsabor ante la ventajosa posición de la Administración, ahondar en la disposición de los encuestados a pagar por emprender procesos de venta o modificación en su vivienda arroja un panorama aún más desalentador. La negación a pagar más impuestos es generalizada tanto en la encuesta digital como en la entrevista semiestructurada (*figura 19*), no existe motivación para entregar dinero porque la percepción de corrupción e inequidad es lo suficientemente amplia. Por supuesto, esto se perfila como un condicionante para el recaudo de plusvalía en la medida en que las obligaciones de pago tienen que ver justo con la compra y venta y modificación de las propiedades. Indiscutiblemente, este escenario prevé una baja disposición a devolver al municipio las mal llamadas bondades del urbanismo y es en su lugar el fiel reflejo de la disconformidad con el recaudo de dinero por plusvalía.

Aunque el recaudo por plusvalía es un instrumento de financiación idóneo para materializar lo dispuesto en el PBOT y favorecer la independencia de las transferencias nacionales, es ineludible que su estructura de recaudo es altamente inequitativa en el municipio de La Ceja. Esto se debe a que la plusvalía cobija en mayor medida la zona rural y excluye el centro urbano. Sin embargo, uno de los hechos generadores de la participación es mayor desarrollo urbano en un área, y no cabe duda de que la centralidad está fuertemente sometida a esta dinámica.

Este escenario deja en duda las posibilidades que tienen las familias rurales de permanecer en su territorio. Esto se debe a que el deseo de vender o transformar su vivienda está directamente condicionado por el pago de plusvalía. Ante la inviabilidad de cancelar el cobro, aumenta la probabilidad de ocurrencia de dos escenarios en particular: ilegalidad en la construcción de predios, lo que agrava la condición de informalidad preexistente en el país y propietarios incitados a vender su tierra a un precio paupérrimo para trasladar al nuevo propietario la responsabilidad de pagar la Participación en Plusvalía.

El segundo escenario es inquietante por el hecho de que buena parte de las veredas del municipio están siendo colonizadas por agentes dispuestos a pagar módicas sumas de dinero por acceder a un área de tierra con una amplia cantidad de atributos. Esto incentiva la dinámica de

compra y venta de terrenos, lo cual es una oportunidad para la administración, ya que esto figura como una de las exigibilidades del pago por participación en plusvalía.

Al respecto, conviene traer a colación el escenario de los entrevistados en la vereda San Nicolás. Los habitantes de esta vereda fueron firmes participantes de la dinámica de impuestos imprimidos desde la Alcaldía Municipal. El impuesto por valorización por el mejoramiento vial de la carretera que conecta al municipio con el aeropuerto y Llanogrande, fue la causa de numerosas ventas de lotes para poder financiar lo cobrado. Por lo tanto, es necesario considerar que el cobro por plusvalía representará para ellos una limitación y, si se quiere, un condicionante para el desarrollo libre de sus predios.

Ciertamente, delimitar los polígonos con plusvalía en las veredas del norte es una estrategia institucional hábil, ya que la latente dinámica urbanizadora en estas zonas aumenta la posibilidad de recibir este dinero y mantener una buena categoría municipal. Sin embargo, parece ser que la Administración Municipal no prevé una crisis de habitabilidad rural que probablemente recrudescerá las migraciones hacia lo urbano por la falta de garantías y condiciones para permanecer en el territorio. Con ello, queda una incógnita por resolver respecto a la apropiación territorial, ya que se les entrega a actores inmobiliarios las áreas rurales y la tierra queda en manos de agentes externos.

Institucionalmente se promueve el hecho de imprimir un impuesto al suelo que pertenece a personas que históricamente han estado caracterizadas por tener menor nivel de ingresos. Esto deja claro que el municipio ve una potencialidad en la dinámica urbanizadora, pero no toma en cuenta que dentro de ese agresivo mercado de suelo el nivel de ingresos es desproporcional. En síntesis, La Ceja tiene un territorio rural que produce, pero no es la producción que naturalmente se proyecta y anhela para él. Lo que se produce son parcelaciones y condominios que se adueñan del suelo municipal.

Por último, y en razón de lo anterior, la consolidación de viviendas de interés social (VIS) es un eje emblemático que favorece el depósito en participación en plusvalías. El municipio de la Ceja del Tambo, según lo establecido en el Acuerdo Municipal 001 de 2018, adopta lo señalado en el Decreto 075 de 2013 y el Decreto 1077 de 2015, donde se dispone que el 20% del suelo urbano y de expansión urbana se destinará al desarrollo de programas de vivienda de interés social

y prioritario. Esta medida busca promover un reparto equitativo de las cargas y beneficios del desarrollo urbanístico del espacio.

En particular, los suelos con obligación de VIS/VIP según los decretos anteriormente citados, en contraste con los predios del municipio destinados para su desarrollo, ocupan únicamente un 20% del espacio. Esto se debe a la ineficiencia de los mecanismos de financiación, en este caso puntual, la malinterpretación de plusvalías urbanas. La renovación urbana se realiza, inicialmente, en zonas socioeconómicas bajas y los planes parciales están en función de materializar esta acción. Sin embargo, parece que estos últimos están llamados a la programación, pero no a la ejecución. Esto se debe a que las zonas parcializadas aumentan la valorización del suelo y proceden a elevar los costos de vida que inevitablemente se generan en las zonas de influencia.

El plan parcial La Heredia contempla la visión de proyectar el acceso a vivienda digna de las familias de menores condiciones económicas. La demarcación del plan, situada al norte del municipio, limita con la vereda San Nicolás, polígono que ha estado expuesto a una alta explotación de urbanismos privados. Estos urbanismos, posteriormente, serán receptores de plusvalía. En este sentido, se debate para finalizar que las viviendas de interés social conviven dentro del mismo espacio que las viviendas de origen privado y, una vez más, los beneficios del tributo serán reflejados para el uso público de actores externos.

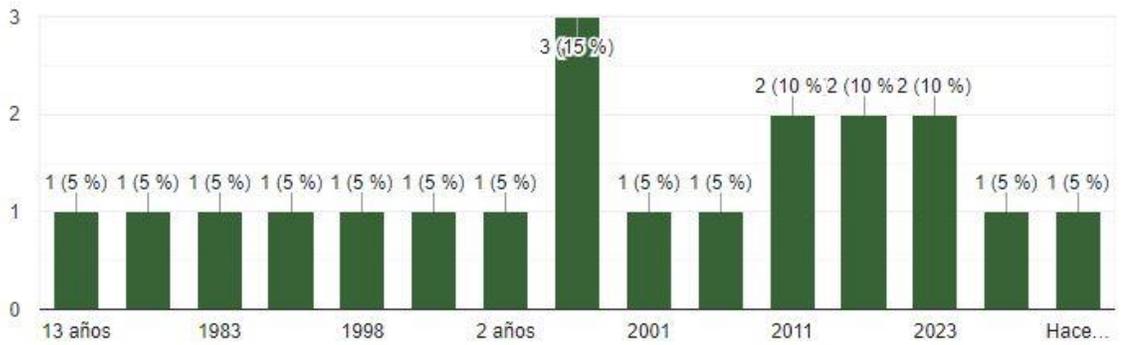
Si bien se percibe una alta concentración de predios sujetos a la cuantía de plusvalías, con lo anterior se destaca que la proyección de viviendas VIS es reducida, tal como lo expresa la ciudadanía en la (*figura 20*), razón que enmarca la necesidad de cuestionarse sobre la ejecución del 70% de los ingresos restantes que emanan del instrumento, dado que se estarían creando espacios públicos e infraestructuras para los nuevos residentes privados, y restringiendo las posibilidades de ocupación para las clases bajas.

**Figura 13.** Encuesta digital. Años de residencia

¿Desde qué año reside en la vivienda?

 Copiar

20 respuestas



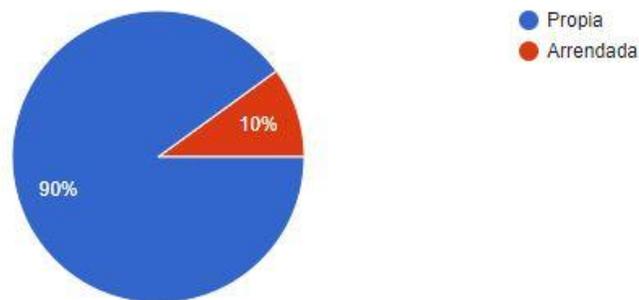
**Fuente:** Tomado de encuesta elaborada en Formularios de Google

**Figura 14.** Encuesta digital. Derecho de propiedad

¿La vivienda es propia o arrendada?

 Copiar

20 respuestas



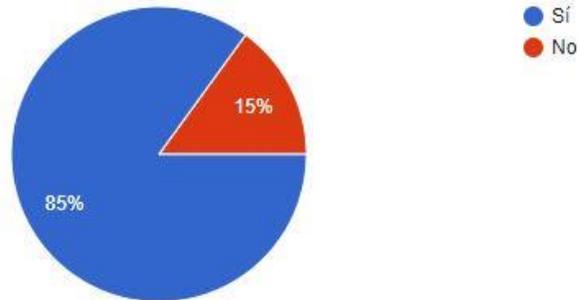
**Fuente:** Tomado de encuesta elaborada en Formularios de Google

**Figura 15.** Percepción de mayor desarrollo urbanístico

De acuerdo con su perspectiva, ¿Considera usted que el barrio/vereda ha experimentado un mayor desarrollo urbanístico?

 Copiar

20 respuestas



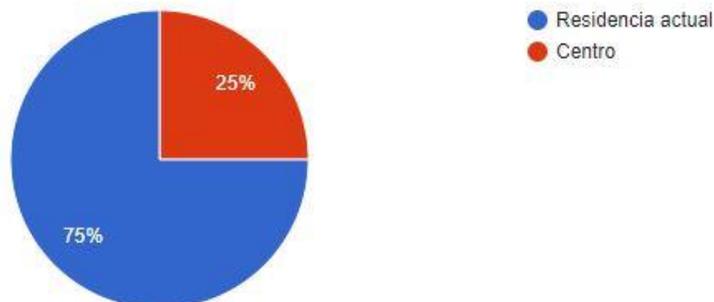
**Fuente:** Tomado de encuesta elaborada en Formularios de Google

**Figura 16.** Encuesta digital. Preferencia de localización

Si usted tiene dos opciones, la primera seguir viviendo en donde se encuentra, y la segunda, residir en el centro, ¿Dónde le gustaría vivir?

 Copiar

20 respuestas



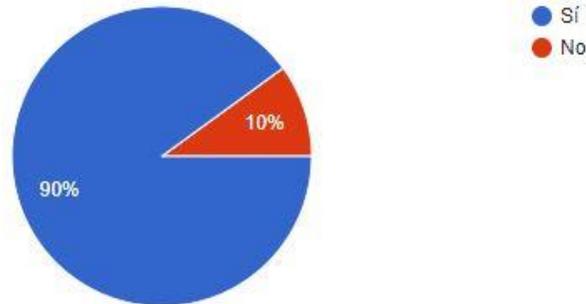
**Fuente:** Tomado de encuesta elaborada en Formularios de Google

**Figura 17.** Encuesta digital. Aumento del costo de vida

¿Considera usted que el costo de vida en el barrio/vereda ha aumentado en función de los servicios públicos y el impuesto predial?

 Copiar

20 respuestas



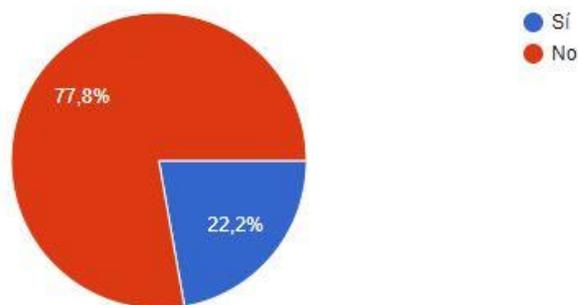
**Fuente:** Tomado de encuesta elaborada en Formularios de Google

**Figura 18.** Encuesta digital. Efecto del aumento del costo de vida en la localización

Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿Ha considerado trasladarse de residencia por este motivo?

 Copiar

18 respuestas



**Fuente:** Tomado de encuesta elaborada en Formularios de Google

**Figura 19.** Encuesta digital. Conocimiento del instrumento de financiación territorial  
Participación en Plusvalía

¿Conoce usted qué es y cómo funciona el instrumento de financiación territorial llamado plusvalía?

[Copiar](#)

20 respuestas



**Fuente:** Tomado de encuesta elaborada en Formularios de Google

**Figura 20.** Encuesta digital. Disposición a pagar Participación en Plusvalía

¿Estaría usted dispuesto a pagar un impuesto adicional por vender o hacer modificaciones en su vivienda? ¿Por qué?

[Copiar](#)

20 respuestas



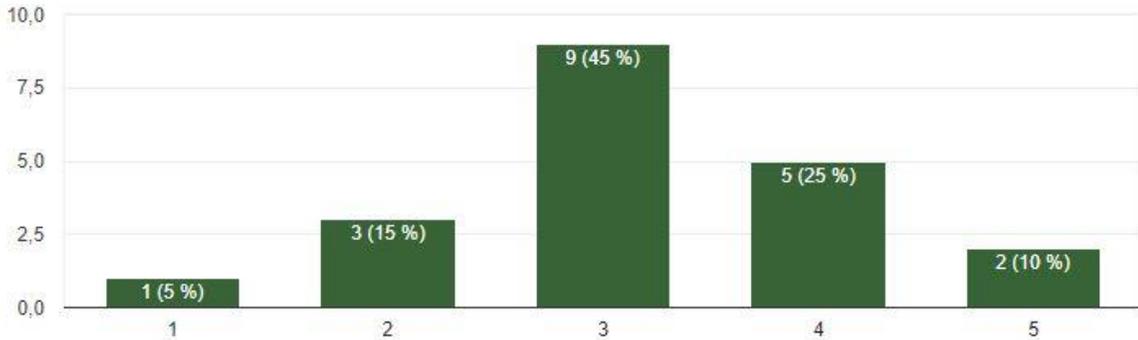
**Fuente:** Tomado de encuesta elaborada en Formularios de Google

**Figura 21.** Encuesta digital. Percepción del manejo de inversión en vivienda VIS

En una escala de 1 a 5, siendo el 1 el valor más bajo y 5 el más alto, ¿Cómo considera usted que la actual administración municipal ha manejado la inversión de viviendas de interés social?



20 respuestas



**Fuente:** Tomado de encuesta elaborada en Formularios de Google

## Conclusiones

Las técnicas de procesamiento de datos IDW y Kernel del software ArcGis son valiosas para el ejercicio de análisis territorial, ya que permiten visibilizar cartográficamente un abanico de escenarios espaciales que fungen como insumo para tomar decisiones desde lo público. Con esta investigación, se pone de manifiesto la pertinencia de emplear las técnicas de los SIG cuando existen motivaciones para conocer los alcances de los instrumentos del ordenamiento territorial como la plusvalía.

La visualización de la técnica IDW posibilita el proceso de estimar el valor del suelo e identificar rápidamente cuáles son las áreas que presentan mayor valorización en el municipio de La Ceja para estudiar su posible incidencia en las finanzas municipales. De ahí que, esta investigación ofrece aportes respecto a la herramienta de financiación territorial Participación en Plusvalía que si bien se caracteriza por la poca distinción, tiene importantes implicaciones territoriales.

En síntesis, el uso de datos georreferenciados y su posterior análisis son una ventana de conocimiento para planear el territorio e identificar fenómenos espaciales relevantes como la urbanización y la apropiación de extensas porciones del suelo en manos de actores privados. Por lo tanto, es acertado introducir ejercicios de este tipo para planear el uso más conveniente del espacio.

Dentro del análisis de la plusvalía como un instrumento de recuperación territorial, son cuantiosos los incrementos del valor de las tierras atribuibles a actuaciones urbanísticas del Estado y sobre las cuales no ha emanado la necesidad de aplicar esta figura. Aun así, al comprender que permite el restablecimiento económico de los beneficios generados por él mismo, es necesario aplicarla. En efecto, estos actos conllevan a permear escenarios de desigualdad concebidos desde la creación de viviendas informales, e incluso desde una posible emergencia de migración a otros territorios, y la ineficiencia del mecanismo por la incompetencia en la administración.

A la hora de exponer un argumento crítico sobre el deber ser del Desarrollo Territorial se obtiene como resultado la suma de transformaciones espaciales en las que los actores sociales actúan como agentes de cambio para fortalecer sus capacidades. Esta razón indiscutiblemente permite que nuestra motivación como investigadores sea continuar con el diálogo no sólo en la comunidad académica sino también, con las personas que construyen los territorios, tal cual se expuso con el trabajo llevado a cabo a través de las encuestas y, asimismo, el fundamento de bases primarias de información como la muestra de la GDB municipal y páginas oficiales.

De esta manera, el haber expuesto permite comprender que el Desarrollo Territorial se fundamenta desde la exploración del análisis complejo y que, con ello, se puede argumentar que las instituciones encargadas de la planificación territorial en el municipio denotan en la colectividad una profunda deslegitimación, puesto que, si bien la Plusvalía requiere una legitimación por parte de las autoridades locales, paralelamente también requiere divulgación para tener en conocimiento en qué se han invertido los recursos captados por el instrumento. Esto para que así surja en los ciudadanos y particularmente en los sujetos activos de este tributo más que el deber de pagar, la conciencia que con su aporte contribuyen a la ejecución de obras y, a través de ello, ayudar a disminuir los índices de inequidad y la concentración de la riqueza en manos de privados.

## **Bibliografía**

- Acuerdo 001. (2018). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT del municipio de La Ceja del Tambo. La Ceja.
- Araque, Á. S. (2013). Un modelo de gestión de proyectos inmobiliarios de renovación urbana. *Cuadernos de Economía* 33 (62), 61-89.
- Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño. (2022). *Concepto económico del Oriente Antioqueño*. Rionegro.
- Cleves, G. (2016). *Instrumentos de gestión del suelo y producción de suelo para vivienda de interés social en Colombia. El caso de Bogotá D.C.* Universidad Politécnica de Catalunya: (Tesis de maestría).
- Constitución Política de Colombia. (1991). (Const). En Art. 82. Colombia.
- Contreras, Y. (2021). Instrumentos de captura del valor: Evolución de la participación de plusvalías en Colombia. *Investigaciones regionales*, 51, 167-187.
- Cortés, L. E. (2014). *La Participación en Plusvalía como instrumento de financiación: Desde el derecho comparado y perspectivas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- DANE. (Enero de 2018). *Departamento Administrativo de Planeación*. Obtenido de Departamento Administrativo de Planeación: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- El Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia.
- Gestión Estratégica de Riesgos. (2020). *El Oriente Antioqueño: un territorio estratégico con rumbo indefinido*. Colombia.
- Jaramillo, S. (2001). La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en plusvalías. En M. Smolka, & F. Furtado, *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano* (págs. 71-98). Eurelibros.

- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá. Universidad de los Andes: Ediciones Uniandes.
- L'Huiller, F. J. (2020). Mercado del suelo, renta urbana, y problemática habitacional. Una aproximación teórica desde la Ciudad de Buenos Aires. *Huellas*, 24 (2), 65-86.
- Maldonado, M. (2007). Recuperación de plusvalías. En *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 195-259). Martim Smolka; Laura Mullahy.
- Maldonado, M., Pinilla, J., Rodríguez, J., & Valencia, N. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Bogotá, Colombia: Clemencia Peña Trujillo, Beatriz Peña Trujillo.
- ONU Habitat. (2014). *Planeamiento urbano para autoridades locales*. Bogotá : Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá .
- Parias, A. D. (2010). Reseña de: Hacia una Teoría de la Renta del suelo Urbano. Samuel Jaramillo González. *Territorios*, 22, 151-161.
- Pereira, E. (2014 ). *Planificación Estadística y la Gestión por resultados como herramienta para la elaboración de políticas públicas*. Bogotá: DANE. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/varios/taller\\_capacitacion/presentaciones/7.%20Capacitacion%20en%20Planificacion%20Estadistica-%20Eduardo%20Pereira.pdf](https://www.dane.gov.co/files/varios/taller_capacitacion/presentaciones/7.%20Capacitacion%20en%20Planificacion%20Estadistica-%20Eduardo%20Pereira.pdf)
- Secretaría de Hacienda. (2017). *Informes al Concejo Municipal La Ceja del Tambo*. La Ceja.
- Secretaría de Hacienda. (2020). *Informe al Concejo Municipal* . La Ceja.