



**MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**  
**Facultad de Arquitectura \_Universidad de la República**

**TESIS**

**Lecciones aprendidas sobre recuperación de plusvalías en Uruguay en el marco de la nueva ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible**

**Autor:** Arq. Natalia Brener Maceiras

**Tutor:** Arq. Federico Bervejillo

**Asesores:** Mag. Rosario Casanova

Dr. Sebastián Olmedo



## ÍNDICE

### **CAPÍTULO 1.**

#### **INTRODUCCIÓN, HIPÓTESIS DE PARTIDA ..... 4**

- 1.1. Pregunta central de la investigación
- 1.2. Sistema de hipótesis

### **CAPÍTULO 2.**

#### **TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE PRODUCTIVA..... 6**

- 2.1. Breve reseña de instrumentos en curso en Uruguay a partir de la ley ..... 6
- 2.2. La recuperación de plusvalía en la LOTDS.....8

### **CAPÍTULO 3.**

#### **RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS: ASPECTOS CONCEPTUALES**

#### **Y DOCTRINARIOS ..... 15**

- 3.1. Origen del concepto plusvalía ..... 15
- 3.2. Definición ..... 17
- 3.3. Valor social de la propiedad ..... 18
- 3.4. Valor del suelo ..... 19

### **CAPÍTULO 4.**

#### **LA MIRADA DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL: APLICACIÓN**

#### **DE INSTRUMENTOS SIMILARES EN ESPAÑA, COLOMBIA Y BRASIL ..... 2222**

- 4.1. España ..... 22
- 4.2. Colombia ..... 26
- 4.3. Brasil ..... 31
- 4.4. Contrastes y similitudes entre la legislación de España, Colombia y Brasil .... 35

### **CAPÍTULO 5.**

#### **ANÁLISIS DETALLADO DEL CONCEPTO RETORNO DE LAS VALORIZACIONES Y MAYOR APROVECHAMIENTO EN EL MARCO DE LA LOTDS ..... 38**

- 5.1. Artículo 46, “Retorno de las valorizaciones” ..... 39
- 5.2. Artículo 60, “Mayores aprovechamientos” ..... 43
- 5.3. Otros instrumentos asociados ..... 44
- 5.4. Reflexiones sobre la temática ..... 47



**CAPÍTULO 6.**

**ANÁLISIS COMPARADO DE EJEMPLOS NACIONALES: APLICACIÓN**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>EN CANELONES, MALDONADO Y MONTEVIDEO .....</b>    | <b>48</b> |
| 6.1. Canelones .....                                 | 48        |
| 6.2. Maldonado .....                                 | 56        |
| 6.3. Montevideo .....                                | 60        |
| 6.4. Análisis comparado de ejemplos nacionales ..... | 66        |

**CAPÍTULO 7.**

**EL DESAFÍO DE SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO NACIONAL. CONSIDERACIONES DE LA ACADEMIA, TÉCNICOS INTERVINIENTES Y ACTORES POLÍTICOS .....**

|   |    |
|---|----|
| <b>73</b>   |    |
| 7.1. Intendentes departamentales .....                          | 75 |
| 7.2. Equipos técnicos de las intendencias .....                 | 79 |
| 7.3. Dirección Nacional Ordenamiento Territorial (MVOTMA) ..... | 77 |
| 7.4. Expertos .....   | 83 |
| 7.5. Inversores .....   | 84 |

**CAPÍTULO 8.**

**CONCLUSIONES Y APORTES PARA LA GESTIÓN .....**

|   |    |
|---|----|
| <b>86</b>   |    |
| 8.1. Contrastación de las hipótesis iniciales ..... | 86 |
| 8.2. Aclarando conceptos en debate .....            | 87 |
| 8.3. Dificultades y desafíos .....                  | 90 |
| 8.4. Algunas recomendaciones para la gestión.....   | 95 |

**BIBLIOGRAFÍA .....**

**AGRADECIMIENTOS.....**

**ANEXOS.....**

## CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN, HIPÓTESIS DE PARTIDA

En el marco de la aprobación en Uruguay de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante, LOTDS), ley 18308, resulta pertinente profundizar el análisis de instrumentos innovadores que permiten la **recuperación de la plusvalía**.

Se entiende que estos instrumentos resultan de gran interés como recurso genuino para el financiamiento de nuestras ciudades.

Se destaca el proceso de redistribución en el territorio del mayor valor generado por la planificación

La investigación plantea un análisis crítico de la ley con referencia a estos conceptos, analizando la viabilidad de aplicación en Uruguay de acuerdo a la normativa vigente y los elementos a tener en cuenta para su futura reglamentación o ajuste

La realización de entrevistas a los diversos actores involucrados permite recopilar información actualizada contrastando la teoría y la gestión propiamente dicha, la visión desde los gobiernos locales, del gobierno nacional, de la academia y de los actores privados entre otros.

A su vez la recopilación de datos de las tres Intendencias Departamentales permite analizar la recuperación de plusvalías desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.

En este capítulo se plantea la pregunta central de la investigación así como también las hipótesis de partida.

En el capítulo 2 y se realiza una puesta a punto del panorama nacional analizando el sistema de instrumentos desarrollados a partir de la Ley de Ordenamiento Territorial y su estado de avance. En el escenario actual, el desafío consiste en gestionar el territorio en el marco de aplicación de la LOTDS, para lograr sostener los procesos de planificación y gestión en tiempo y forma en los distintos ámbitos: nacional, departamental y municipal.

En el capítulo 3 se analizan los aspectos conceptuales y doctrinarios de la recuperación de plusvalía, con énfasis en los conceptos del valor social de la propiedad y los componentes del valor del suelo

En el capítulo 4 se incursiona en la experiencia internacional, realizando un análisis comparado en de la aplicación de recuperación de plusvalías en España, Colombia y Brasil.

En el capítulo 5 se realiza un análisis detallado del concepto de mayor valor y el de mayor aprovechamiento previstos en la LOTyDS (artículos 46 y 60 respectivamente) y los instrumentos asociados. En definitiva, cómo se viabiliza el retorno a la ciudad de los mayores valores que derivan de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación

En el capítulo 6 se realiza un análisis comparativo de los avances y resultados obtenidos de la aplicación de instrumentos de captación de la plusvalía en las tres intendencias que han sido pioneras en su aplicación en Uruguay: Canelones, Maldonado y Montevideo. El estudio detallado de la normativa aprobada y los resultados obtenidos en cada caso, permiten tener un panorama claro de su aplicación en el período de gobierno 2010-2014 desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo para cada Intendencia

En el capítulo 7 se incursiona en los desafíos planteados a nivel nacional y la visión desde los diversos actores involucrados, Las entrevistas realizadas permiten visualizar diversas miradas y percepciones acerca de la temática de la investigación El desarrollo de instrumentos innovadores de gestión permiten la transformación de la ciudad en coordinación con los actores involucrados, públicos y privados.

Finalmente el último capítulo pretende clarificar conceptos y realizar una serie de recomendaciones a la luz de las experiencias analizadas para la gestión cotidiana, aportando a la discusión y reglamentación de la LOTyDS.

Resulta necesario promover un cambio de cultura que haga posible pensar en la planificación como instrumento que abre posibilidades y no como corsé que limita al inversor, al político e incluso a los vecinos.

En definitiva se trata de analizar un proceso complejo en el que gestionar el territorio implica conciliar planificación y gestión, actores múltiples e intereses diversos en un **círculo virtuoso para el territorio**.

Este círculo virtuoso incluirá planificación, gestión, recuperación de plusvalías, redistribución de la misma en el territorio cumpliendo así con los lineamientos estratégicos planificados

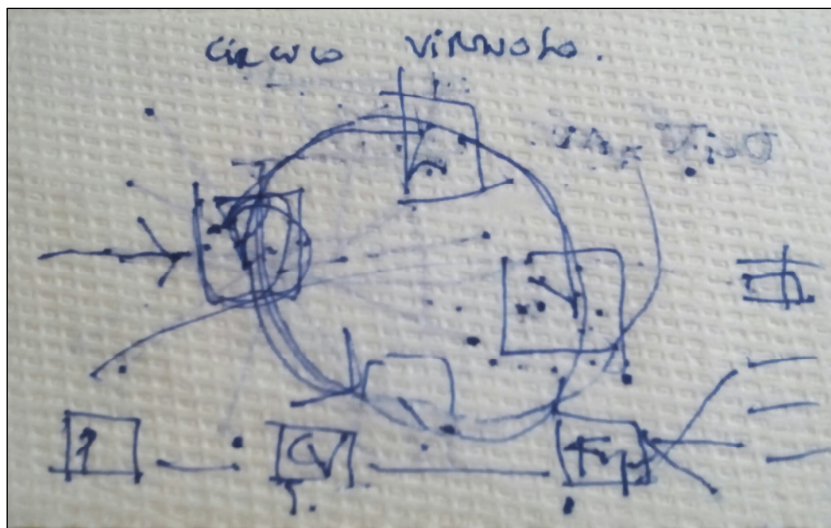


Figura 1. Círculo virtuoso. Elaboración propia.

Será necesario acompañar los diversos tiempos técnicos, políticos, empresariales e institucionales, agilizar los procedimientos, capacitar y sobre todo desarrollar un pensamiento crítico y práctico que facilite avanzar en el desarrollo de los instrumentos previstos en la ley.

El objetivo de esta tesis consiste en realizar un **análisis crítico y propositivo sobre el tema, que permita su difusión y aporte al debate académico, técnico y político**. Esta pretende conformarse en un documento de referencia respecto a la recuperación de plusvalías en el Uruguay, que aporte al ajuste y reglamentación de la ley a nivel nacional y promueva la extensión del uso de estos instrumentos al resto de los gobiernos departamentales, colaborando en su sistematización.

### 1.1. Pregunta central de la investigación

La pregunta central de la investigación es:

**¿Resulta significativo para las ciudades uruguayas recuperar la plusvalía en el marco de la nueva LOTDS?**

La significación o impacto de la recuperación de la plusvalía se plantea relativa a dos aspectos:

- en **términos cuantitativos**: qué peso tiene la plusvalía total recuperada en cada departamento en relación con las necesidades de inversión de los gobiernos departamentales (impacto en el presupuesto departamental);
- en **términos cualitativos**, en relación con el uso que se da a los fondos generados, en qué medida se aplican en obras de alto impacto a nivel local y departamental (valoración del uso de la plusvalía).

### 1.2. Sistema de hipótesis

En este contexto se plantean tres hipótesis de partida:

HIPÓTESIS 1. La implementación legal del concepto de recuperación de la plusvalía en la ley es jurídicamente débil en la medida en que no obliga a las intendencias departamentales a su aplicación.

HIPÓTESIS 2. La interpretación dada por la ley a los conceptos de valorización y mayor aprovechamiento utiliza parcialmente el lenguaje de otras legislaciones, pero al no definirlo o reglamentarlo, deja un espacio excesivamente abierto a la interpretación de cada intendencia, lo que puede ser fuente de inequidades o competencias territoriales.



HIPÓTESIS 3. Es posible la recuperación de una parte significativa de la plusvalía si se conjugan planificación y gestión eficiente del territorio en el marco de la LOTDS y se ajustan y reglamentan los instrumentos previstos.

## CAPÍTULO 2. TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE PRODUCTIVA

La aprobación de la ley en junio del 2008 abre un período de transición en el que oportunidades y amenazas se entremezclan, y provoca un tiempo de **incertidumbre productiva**.

¿A qué llamamos *incertidumbre productiva*? Un período en el cual es necesario profundizar en el estudio y aplicación de la ley, con un método de prueba y error, desarrollando instrumentos, a la vez que se va reglamentando la ley a nivel nacional y se va avanzando en la redacción de los instrumentos departamentales.

Esto plantea un panorama nacional y departamental con múltiples realidades, situaciones complejas que derivan en interpretaciones diferentes, acertadas algunas, imprecisas otras, dejando a los diferentes actores involucrados en un marco de inseguridad pero a su vez de desafío constante.

Será necesario hacer una primera aproximación a los diversos instrumentos previstos en los distintos ámbitos, nacional, departamental y municipal, para luego analizar en forma detallada los conceptos de valorización y mayor aprovechamiento.

### 2.1. Breve reseña de instrumentos en curso en Uruguay a partir de la ley

Aprobada la ley en junio de 2008, realizaremos un breve repaso de los instrumentos aprobados a diversas escalas y de otros en proceso de elaboración que permiten analizar el contexto nacional y el conjunto de instrumentos con un sistema que deberá articularse en las diversas escalas, nacional, departamental y local.

De acuerdo a lo expresado en el artículo 8 de la ley, la planificación y ejecución se ejercerán mediante los siguientes instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en los diferentes ámbitos:

- en el ámbito nacional: directrices nacionales y programas nacionales;
- en el ámbito regional: estrategias regionales;
- en el ámbito departamental: directrices departamentales, ordenanzas departamentales, planes locales;
- en el ámbito interdepartamental: planes interdepartamentales;
- instrumentos especiales.



## Instrumentos nacionales

En el ámbito nacional se encuentran en elaboración las **Directrices Nacionales** de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que constituyen el instrumento general de la política pública en la materia. Se encuentran en etapa de aprobación.

También a escala nacional, los **programas nacionales** de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

...son los instrumentos que tienen por objetivo fundamental establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos de interés territorial nacional.

Actualmente se encuentra en elaboración el Programa Oeste Montevideo.

El artículo 12 define las **estrategias regionales**, las cuales

...constituyen instrumentos de carácter estructural referidos al territorio nacional que, abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supradepartamental para su óptima y eficaz planificación.

En el ámbito regional se encuentran aprobadas las Estrategias Regionales del Área Metropolitana y las Estrategias Regionales Región Este de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Resulta enriquecedora en este proceso de planificación la coordinación necesaria entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales involucrados.

Las Estrategias Regionales serán elaboradas mediante un procedimiento de concertación formal entre el Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), y los Gobiernos Departamentales involucrados.

Las estrategias regionales del área metropolitana elaboradas en conjunto entre los departamentos de Canelones, Montevideo y San José abren con su aprobación un camino en el que los intereses del área metropolitana deberían primar frente a los intereses de cada departamento, o al menos se deberían coordinar acciones en un territorio diverso, amplio y con intereses variables.

Temas complejos como movilidad y transporte, plan de canteras, cuencas hidrográficas serán encarados en forma conjunta o al menos con estrategias claras, consensuadas y aprobadas por el Poder Ejecutivo y cada intendencia.

También a nivel nacional se elaboraron las Directrices Costeras. Se encuentran en fase aprobación en el Poder Legislativo.

La elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en los ámbitos departamental e interdepartamental presenta avances diversos en el territorio nacional que tienen que ver con la

conformación de equipos técnicos idóneos, avances en las normativas previas a la ley y coordinación con la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT).

En este sentido, la DINOT juega un rol fundamental en la coordinación de las políticas de ordenamiento territorial a nivel nacional y departamental, en el entendido de que es el organismo que promoverá una interpretación común de la ley y permitirá su aplicación con criterios similares en los diferentes departamentos. Se abre así un espacio de dialogo, de coordinación y de formación constante que ha permitido ir desarrollando los diversos instrumentos en las distintas escalas con cierta coherencia interpretativa.

### **Instrumentos departamentales**

Desde la aprobación de la LOTDS hasta fines del año 2014, el MVOTMA firmó 31 convenios de cooperación técnica y financiera con los gobiernos departamentales. Esta modalidad ha sido la utilizada para promover la actividad de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en concordancia con la Ley de Descentralización.

El objeto de esos convenios incluye la creación de oficinas departamentales de ordenamiento territorial y la elaboración de directrices departamentales, planes locales y otros instrumentos.<sup>1</sup>

Según el artículo 15 de la ley, la **Ordenanza Departamental** de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

...constituye el instrumento con las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento, en concordancia con los instrumentos nacionales y regionales”.

Si bien la elaboración y aprobación de las ordenanzas departamentales es de competencia exclusiva de los gobiernos departamentales, el informe de correspondencia de la ley y la aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica constituyen elementos de control del gobierno nacional sobre los departamentales, en contraposición con la autonomía departamental, lo cual constituye un conflicto y una oportunidad.

En definitiva, una vez más se trata de aceptar la complejidad del territorio, la diversidad de actores involucrados y la transversalidad necesaria de las políticas públicas.

El artículo 15 define que las Directrices Departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

...constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso de este.

---

<sup>1</sup> <http://mvotma.gub.uy>

Tienen como objeto fundamental planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación de este.

Las Directrices Departamentales están siendo desarrolladas en coordinación con DINOT en la totalidad de los departamentos. Algunas han sido aprobadas, otras están en fase de aprobación y algunas están en elaboración.

Actualmente se encuentran aprobadas las directrices departamentales en los departamentos de Canelones, Colonia, Durazno, Florida, Maldonado, Paysandú, Rocha y Salto. En el resto de los departamentos se encuentran en fase de aprobación.

Este panorama nacional nos da la pauta de la posibilidad de aplicación de los artículos de la ley para la recuperación de plusvalías en gran parte del territorio nacional.

El artículo 17 define los **planes locales** de ordenamiento del territorio como los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento.

La elaboración y aprobación de los planes locales así como la definición del ámbito de actuación son de competencia exclusiva de los gobiernos departamentales y representan el instrumento de ordenamiento territorial que más se apoya en el proceso de descentralización, y se ancla en el territorio.

La participación ciudadana cobra un rol fundamental para su elaboración y la inclusión en ellos de instrumentos para la recuperación de plusvalías resulta clave.

A la fecha se encuentran aprobados en Canelones el Plan Microrregión de la Costa (Costaplan); en Cerro Largo el Plan Laguna Marín; el Plan Local de Durazno; en Flores el Plan Local Trinidad y su Microrregión; en Maldonado el Plan Local del Eje Aparicio Saravia; en Montevideo el Plan Carrasco y Punta Gorda; en Paysandú el Plan Local de Quebracho; en Río Negro el Plan Local Fray Bentos, el Plan Local de Young y el Plan Local Los Arrayanes; el Plan Local Rivera y su Microrregión; en Rocha el Plan Local entre Lagunas Costeras José Ignacio y Garzón; en Salto el Plan Local Garibaldi y el Plan Local Termas del Daymán; en San José el Plan Local Kiyú y su Área de Influencia; en Soriano el Plan Local Dolores y el Plan Local de Mercedes, y el Plan Local de Tacuarembó y su Microrregión.

Otros planes locales se encuentran en elaboración con distintos grados de avance.

Los planes locales aprobados en los distintos departamentos permiten gestionar el territorio con reglas de juego claras, establecidas en procesos participativos y en concordancia con la ley.

Generalmente la aprobación de los planes locales cierra una primera instancia de planificación, abriendo una etapa de gestión y a su vez el comienzo del desarrollo de instrumentos derivados de ellos.

## Instrumentos derivados

Estos instrumentos derivados se definen en el artículo 19 de la ley como *instrumentos especiales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*, entre los cuales se incluyen: planes parciales, planes sectoriales, programas de actuación integrada, y los inventarios, catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

La ley plantó en primera instancia que los instrumentos especiales eran complementarios o supletorios de los anteriores, sin embargo posteriormente se modifica en la Reglamentación esta condición de supletorios, cambiando a derivados y complementarios.<sup>2</sup>

Se entiende que en principio la condición de supletorios permitía planificar de forma más flexible y acorde a las particularidades y necesidades en cada caso, y no necesariamente en una pirámide jerárquica en la que se debe planificar de lo general a lo particular.

Por otra parte la definición de estos instrumentos como derivados o complementarios permite asegurar la coherencia entre los planes departamentales, locales y los especiales.

En el artículo 20 se definen los **planes parciales**

...constituyen instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el plan local o por otro instrumento con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas de protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje, entre otras.

Este instrumento deriva de un plan local y pretende detallar y analizar las particularidades de una zona específica modificando aun la normativa del plan local. Promoviendo acciones concretas con programas y proyectos que darán señales claras del avance de la planificación y gestión del territorio.

También tiene la particularidad de poder asociarse a la escala municipal, constituyéndose en ese caso en una herramienta fundamental para la gestión de los alcaldes y concejales.

Hay varios planes parciales en curso a nivel nacional, como por ejemplo el Plan Paso Carrasco y el Plan Nicolich y Ruta 101, que derivan del Costaplan.

---

<sup>2</sup> Ley 18719, del 10 de octubre de 2008. Artículo 607. Modificase el inciso primero del artículo 19 de la ley n.º 18.308, de 18 de junio de 2008, el que quedará redactado de la siguiente forma: "ARTÍCULO 19. (Instrumentos Especiales). Son los instrumentos complementarios o derivados de los anteriores: Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación integrada y los Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios".

Este artículo también define los **planes sectoriales**

...constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del plan local o de otro instrumento, y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y los proyectos sectoriales con impacto estructurante. Resulta de especial interés la relación que deberían tener estos planes respecto al ámbito nacional con los organismos públicos que tengan injerencia en determinados temas de corte sectorial.

En el artículo 21 de la ley se definen los **programas de actuación integrada**

...constituyen el instrumento para la transformación categoría del suelo en sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable, e incluirán al menos la delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación.

En este artículo se define además específicamente que

...tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo, entre otros”.

Resulta de vital importancia entonces cómo se asocia la captación de plusvalías a un instrumento específico, que define un ámbito de actuación y que posteriormente se definirá en el artículo 46, “Retorno de las valorizaciones”.

En el artículo 22 la ley define como instrumentos especiales también a inventarios, catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

Son instrumentos complementarios de ordenamiento territorial, que identifican y determinan el régimen de protección para construcciones, conjuntos de edificaciones y otros bienes, espacios públicos, sectores territoriales o zonas de paisaje en los que las intervenciones se someten a requisitos restrictivos a fin de asegurar su conservación o preservación acordes con su interés cultural de carácter histórico, arqueológico, artístico, arquitectónico, ambiental o patrimonial de cualquier orden.

## **2.2. La recuperación de plusvalía en la LOTDS**

En este marco general de desarrollo de instrumentos a nivel nacional, resultan de interés particular el **artículo 46, Retorno de las valorizaciones, y el artículo 60, Mayores aprovechamientos**, cuya aplicación determina cambios sustanciales en el ámbito local, acciones concretas en el territorio con impactos a nivel local y departamental, viabilizando el retorno a la ciudad de los mayores valores que derivan de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación.

El artículo 46 define el **retorno de las valorizaciones** de la siguiente forma:

Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima que a continuación se establece:

- a) En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5 % (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.
- b) En el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15 % (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

La participación se materializará mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia Municipal para su inclusión en la cartera de tierras.

Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia Municipal la sustitución de dicha cesión por su equivalente en dinero. Dicho importe será destinado a un fondo de gestión territorial o bien la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar.

Si la Intendencia Municipal asume los costos de urbanización le corresponderá además, en compensación, la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión.

El otro artículo en el que se materializa la recuperación de plusvalías en la ley es el **artículo 60, Mayores aprovechamientos:**

Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado.

En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado.

También se podrá ejercer el derecho de construir en otro lugar, o enajenar este derecho, cuando el inmueble original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental. La contrapartida, podrá alcanzar hasta el cincuenta por ciento del mayor valor resultante

Estos dos instrumentos permiten recuperar para la ciudad la plusvalía generada a partir de los procesos de planificación y serán desarrollados detalladamente en los capítulos siguientes, analizando la ley en detalle y ejemplos nacionales que interpretan estos artículos.

Todo este abanico de instrumentos expuestos una vez aprobados abre la posibilidad de planificar y gestionar el territorio en forma integral, en las diferentes escalas de actuación y habilitan la recuperación para la ciudad de los mayores valores del suelo generados por la planificación.

## CAPÍTULO 3. RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS: ASPECTOS CONCEPTUALES Y DOCTRINARIOS

Vale la pena ahondar en los aspectos conceptuales y doctrinarios del concepto de *plusvalía*.

La Real Academia Española define *plusvalía* como ‘acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella’.

### 3.1. Origen del concepto plusvalía

Una notable convergencia puede ser encontrada en los escritos de economistas de distintas tradiciones, desde Adam Smith hasta Walras, pasando por Ricardo, Marx y, de manera más importante, Henry George (Smolka y Amborski, 2003).

Si nos remontamos a los orígenes del concepto plusvalía nos encontramos con *plus-valor* o *plus-valía* asociado al trabajo. En teoría económica, el *mayor-valor* es el valor creado por el trabajo humano presente en el proceso productivo. Sin trabajo humano incorporado a una materia prima el objeto no contiene valor.

El plus valor lo genera el trabajador en la acción de trabajar creando el valor adicional que supera su salario real. Cuando el producto ingresa al mercado y es vendido, el plus valor toma una nueva forma que es el dinero, por lo tanto se transforma en ganancia de la cual se apropia el capitalista; a su vez, el producto se transforma en mercancía ya que adquiere la cualidad de ser vendido.

Este concepto fue creado por Karl Marx a partir de la crítica a los economistas clásicos precedentes como Adam Smith y David Ricardo, que ya la habían enunciado pero no definido formalmente.

Adam Smith es el primer economista conocido que plantea el concepto de *valor* asociado al *trabajo*. Entendía que el trabajo era la calidad de medida exacta para cuantificar el valor. Para él, el valor era la cantidad de trabajo que uno podía recibir a cambio de su mercancía. Los bienes podían aumentar de valor, pero lo que siempre permanece invariable es el trabajo, o sea el desgaste de energía para producirlos, siendo entonces el trabajo el patrón definitivo e invariable del valor.

David Ricardo toma como punto de partida el concepto de valor comentado por Adam Smith. Desarrolló su teoría del valor,<sup>3</sup> que se conoce como la *teoría del valor-trabajo*. Tras su análisis concluyó que los precios relativos de la gran mayoría de los bienes se determinan por la cantidad de trabajo utilizado en su producción y no por su escasez o por la utilidad que el bien reporta.

---

<sup>3</sup> David Ricardo desarrolló una teoría del valor-trabajo incorporada en su obra *Principios de economía política y tributación* (1817).

A su vez define que “El valor de una mercadería [...] depende de la cantidad relativa de trabajo que es necesario para su producción y no de la mayor o menor compensación que es pagada por ese trabajo” (Ricardo, 1817).

A partir de la teoría de Ricardo, Marx introduce por primera vez la distinción entre *fuerza de trabajo* y *trabajo*, lo cual le permite explicar de manera eficaz la plusvalía y completar la teoría del valor-trabajo, lo que no habían conseguido los economistas precedentes.

El plus valor es un concepto indisolublemente unido a la teoría del valor-trabajo y es central para la descripción que esta realiza de la explotación en el capitalismo. Estos conceptos aparecen definidos y utilizados principalmente en *El capital*.<sup>4</sup>

La formación de la plusvalía en el sistema capitalista, expone Marx, se efectúa de la siguiente manera:

El trabajador vende su fuerza de trabajo al capitalista. El capitalista pasa a ser dueño de esta mercancía de la que por tanto dispone o hace uso durante todo el tiempo que le sea posible cada día, o sea que pone a trabajar al asalariado todo el tiempo que le sea posible o sea la jornada de trabajo, que dadas ciertas condiciones de producción, se prolongará como premisa por un tiempo mayor que el tiempo que se necesita para producir, en las mismas condiciones normales de trabajo, los medios diarios de existencia y reproducción (víveres, vivienda, educación, hijos, etc.) del obrero. Pero a cambio, el capitalista paga al asalariado un precio por su fuerza de trabajo como lo hace por cualquier otra mercancía, es decir, paga un precio equivalente a lo que costó producirla. Así que el capitalista no paga un precio por el trabajo que hace el asalariado, porque el precio de las mercancías no está determinado por el uso que se hace de ellas, sino por lo que costó producirlas, su valor: la cantidad de trabajo socialmente necesario invertida en producirlas. Aquí es clave la distinción entre la fuerza de trabajo y el trabajo. El capitalista paga el valor de la fuerza de trabajo y a cambio recibe el valor creado por el empleo de la fuerza de trabajo durante la jornada laboral. De manera que una parte de la jornada laboral, el asalariado trabaja para reproducir el valor de su fuerza de trabajo, y la otra parte trabaja “gratis” para el capitalista. Esta diferencia de valor entre el valor de la fuerza de trabajo y el valor producido por su empleo es lo que Marx denomina como plusvalía. Esta plusvalía es la base de la ganancia capitalista.<sup>5</sup>

Un siglo después Henry George, economista estadounidense y el representante más influyente de los defensores del *single tax* (impuesto único o impuesto simple) sobre el suelo, inspiró la filosofía y la ideología económica conocida como *georgismo*, que sostiene que cada uno posee lo que crea, pero

---

<sup>4</sup> El primer volumen se publicó en su primera versión en Hamburgo en 1867; el segundo y el tercero fueron publicados por Friedrich Engels después de la muerte del autor, en 1885 y en 1894, respectivamente.

Tomo I. “El proceso de producción del capital”.

Tomo II. “El proceso de circulación del capital”.

Tomo III. “El proceso global de la producción capitalista o el proceso de producción capitalista, en su conjunto”.

<sup>5</sup> Marx, Karl, *El capital*, capítulos 6 y 7, tomo 1. Fondo de Cultura Económica. Edición en español de 1959. Reimpresión de 1995.



que todo lo que se encuentra en la naturaleza, y sobre todo el suelo o la tierra, pertenece igualmente a toda la humanidad.

En su libro *Progreso y miseria* desarrolla la idea de que una parte significativa de la riqueza creada por los avances sociales y tecnológicos en una economía de mercado libre es capturada por propietarios de tierras y monopolistas por la vía de la renta económica, y que esta concentración de riqueza no ganada es la causa de la pobreza.

George consideró una gran injusticia que el beneficio privado se generara restringiendo el acceso a los recursos naturales, mientras que la actividad productiva estaba gravada con pesados impuestos. La apropiación de derechos sobre el petróleo por los magnates de los países ricos en este mineral debía contemplarse como una actividad equivalente a la búsqueda de rendimientos: puesto que los recursos naturales son dados gratuitamente por la naturaleza, en lugar de ser producto del trabajo humano o empresarial, no se debería autorizar a ningún individuo a obtener rendimientos no ganados mediante el monopolio de su comercio. Lo mismo se mantenía como cierto con relación a cualquier otro recurso mineral o biológico.

Proponía la creación de un impuesto único con el que se recuperara, para beneficio de la población, el valor del suelo atribuido a los esfuerzos de la comunidad, en vez de dejar que dicho valor fuera capitalizado por el propietario. George planteaba que dicho tributo traería beneficios a largo plazo en equidad y eficacia urbana para contrarrestar las desigualdades y la pobreza que suelen acompañar el progreso económico. El sentido práctico y la preocupación por la búsqueda de equidad y eficacia que inspiraron a Henry George son pertinentes a los problemas urbanos de la actualidad, en América Latina y otras regiones (Smolka y Furtado, 2001).

En definitiva, el concepto de plusvalía tiene sus antecedentes en la economía clásica y se ha ido incorporando en los ordenamientos jurídicos que tienen que ver con el financiamiento de las ciudades.

### 3.2. Definición

En términos gramaticales, plusvalía suele definirse como el aumento del valor de un bien por causas extrínsecas al propietario del bien, es decir, por causas sobre las que no tiene control directo, pero por las cuales sí obtiene un beneficio. Según Morales, si la renta, precio o plusvalía del suelo es producido por causas extrínsecas al propietario, entonces su reclamo de disfrutar de los beneficios queda en duda. **Si la ciudad es la que proporcionó esas causas, es la que propició el incremento, entonces corresponde a la ciudad dicho incremento, el derecho a la plusvalía es de la ciudad** (Morales, 2005).

En las últimas décadas, los gobiernos nacionales, departamentales y locales han diseñado una amplia gama de políticas e instrumentos relacionados con el uso del suelo y las actividades fiscales. Muchas de estas políticas se inspiran en la idea de recuperación de plusvalías inmobiliarias.

Smolka define como **recuperación de plusvalías** al proceso mediante el cual el total o una parte del aumento del valor de la tierra, atribuible al “esfuerzo comunitario”, es recuperado por el sector público ya mediante su conversión en ingreso fiscal por medio de impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente por la vía de mejoras locales para el beneficio de la comunidad (Smolka, 2013).

Pese a que ciertas acciones desarrolladas por los propietarios de la tierra pueden incrementar su valor, esta situación tiende a ser excepcional. La regla general es que el aumento de valor provenga de acciones de personas o instituciones distintas del propietario; principalmente del sector público, como por ejemplo la autorización para desarrollar ciertos usos del suelo, cambios en las densidades autorizadas e inversiones en infraestructura; o de las fuerzas del mercado, debido por ejemplo al aumento general de la población urbana, etc. **En cualquiera de estos casos, es claro que el propietario no ha hecho nada para incrementar el valor del suelo y que puede ser socialmente deseable recuperar el total o parte del incremento del valor por el sector público** (Smolka y Amborski, 2003).

### 3.3. Valor social de la propiedad

Otro concepto asociado que resulta fundamental analizar es el valor social de la propiedad asociado a la recuperación de plusvalía.

El incremento del valor del suelo no resulta el eje fundamental de esta investigación en forma aislada, sino y sobre todo su relación con el *derecho* de la ciudadanía a captar parte del mayor valor. O sea que la propiedad y lo que se pueda realizar sobre ese suelo tienen un carácter social, comienzan a ser un derecho de la ciudad a través de los gobiernos departamentales y locales.

De Marcos plantea que la evolución de la legislación urbanística española es la historia de cómo, en cada momento, ha ido evolucionando la concreción del derecho de propiedad sobre el suelo. Y por lo tanto, es la historia de la correlación de fuerzas en cada momento entre los defensores de la ciudad como un hecho colectivo, propiedad de todos los ciudadanos, y el poder de los propietarios del suelo, que lo único que quieren es obtener el beneficio inmobiliario que se produce a partir de la clasificación de sus suelos, pese a que esto no produzca buena ciudad (De Marcos García, 1997).

Es así que la doctrina española reconoce la función social de la propiedad, que es retomada aquí “regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación” (Constitución española, 1978).

En nuestro país ya en 1918 Carlos Vaz Ferreira plantea que el “derecho de habitar” o “derecho de estar” es

... un derecho que no ha sido reconocido ni bien establecido a causa principalmente de que tanto los que defienden como los que combaten el orden actual, no distinguen bien el aspecto de la tierra como medio de habitación de su aspecto como medio de producción.

Es el derecho a ocupar un lugar sin pagar precio ni permiso, por el mero hecho de haber nacido en este planeta es un derecho individual que nunca figura en las listas históricas de los derechos humanos, pese a que es una solución mínima que debería ser admitida por todos los pensadores de todas las escuelas. (Vaz Ferreira, 1957)

Incluso Vaz Ferreira hace referencia a Henry George en este libro recalcando la importancia como “especialista de la tierra”.

Sin duda asistimos a un cambio de cultura en general que promueve la recuperación de las plusvalías para la ciudad en diversos países del mundo.

Según Fernanda Furtado (2003, 2014) los objetivos de la recuperación de plusvalías deberán basarse en:

- reparto de cargas y beneficios de la urbanización;
- financiamiento del desarrollo urbano;
- regulación de los usos y aprovechamientos del suelo;
- restricción del componente especulativo del mercado de suelo urbano;
- redistribución de las rentas urbanas.

### **3.4. Valor del suelo**

Para el cálculo de la plusvalía será necesario determinar el valor del suelo urbano, analizando su composición y separando claramente el valor del suelo de los derechos de construcción, que dependerán de la normativa vigente, la accesibilidad a infraestructura de servicios de transporte, las externalidades por acciones de terceros y las expectativas referidas al uso, la regulación y la carga fiscal (Furtado, 2015).

Por lo tanto para la determinación de valor del suelo y las plusvalías correspondientes será necesario cuantificar el valor intrínseco al suelo (esfuerzo del propietario), la valorización por acciones de otros individuos, los cambios en la normativa urbanística y la inversión pública.

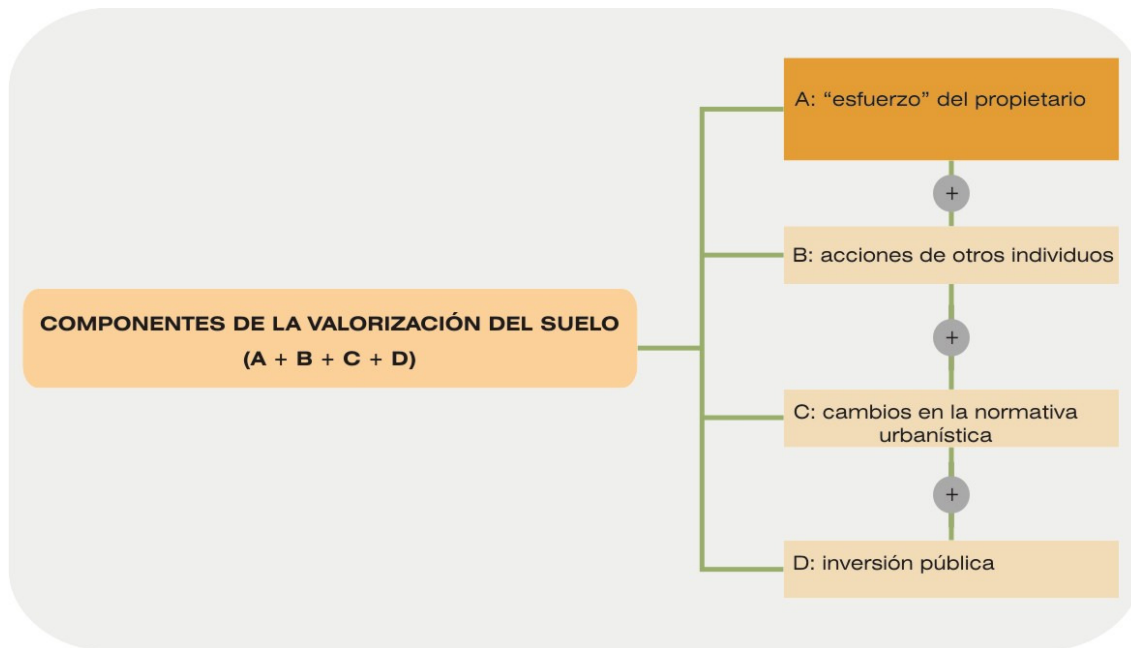


Figura 2. Componentes valorización del suelo.  
Con base en Furtado, 2003 y 2014.

Resulta fundamental analizar el valor del suelo y su variación, ya que de esta manera podremos visualizar claramente la plusvalía generada por los cambios normativos y las definiciones tomadas en los planes de ordenamiento territorial.

Cada uno de estos componentes estará afectando el valor del suelo.

Nos interesa analizar cuándo este cambio de valor es producido por acciones ajenas al propietario y en particular las que derivan de la acción pública.

Básicamente se trata de analizar la incidencia de cada uno de los componentes en el valor total, cuantificándolo y definiendo cuándo corresponde la recuperación de la plusvalía por los gobiernos departamentales para su posterior redistribución en el territorio. Estos referirán a la captación de plusvalías básicamente por cambios normativos mediante la planificación e inversiones públicas en infraestructuras (figura 3).

Estos conceptos serán analizados comparando ejemplos de aplicación tanto a nivel internacional (Brasil, Colombia y España) como en el ámbito nacional (Canelones, Maldonado y Montevideo) a partir de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

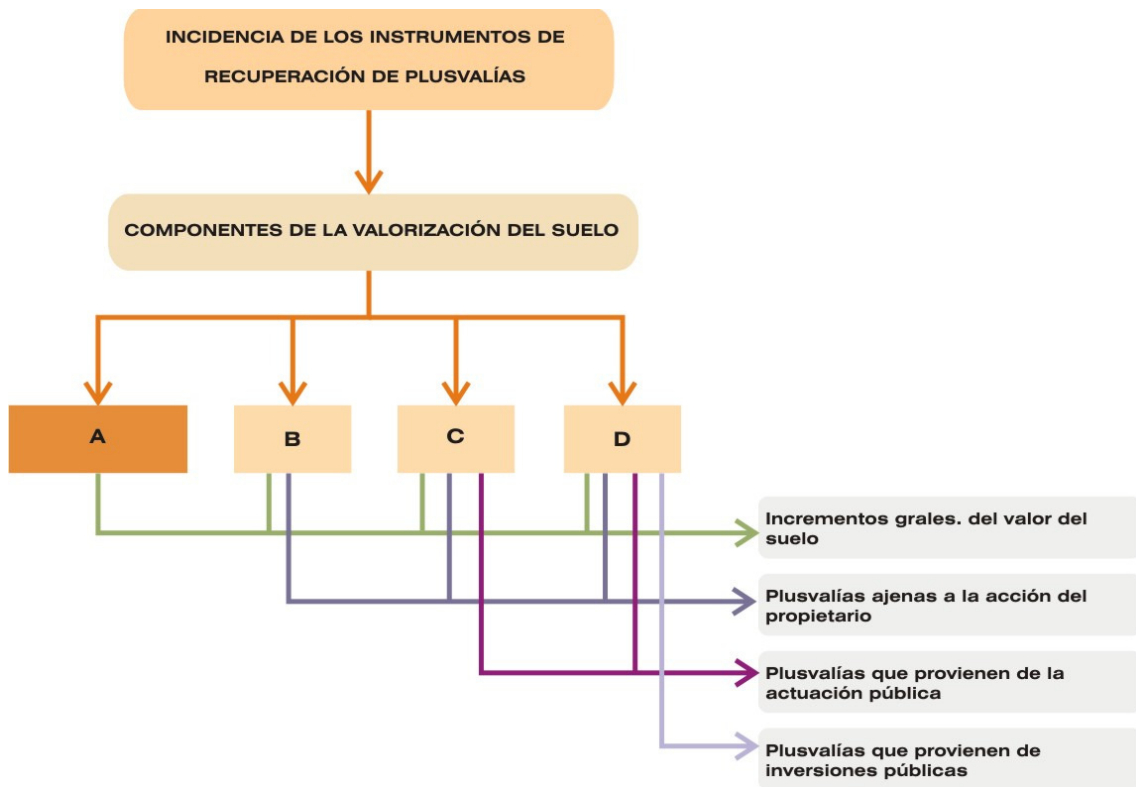


Figura 3. Incidencias de los instrumentos de recuperación de plusvalías.  
Con base en Furtado, 2003 y 2014.

## **CAPÍTULO 4. LA MIRADA DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL: APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS SIMILARES EN ESPAÑA, COLOMBIA Y BRASIL**

El conocimiento teórico disponible a nivel internacional es muy vasto. Haremos referencia a experiencias en España, Brasil y Colombia, donde la recuperación de la plusvalía permite avanzar sobre experiencias adquiridas, aprender de las problemáticas planteadas en cada caso y prever futuros impactos en nuestro país con la aplicación de instrumentos similares.

### **4.1. España**

La primera ley urbanística general española de 1956 (Ley del Suelo) descartó, en el momento de configurar la regulación urbanística y territorial, la opción de que los terrenos precisos para la construcción de la ciudad fueran adquiridos previamente por la Administración Pública mediante expropiación por valores no especulativos. No obstante, reconocía que esa debería ser la mejor opción, argumentaba que la Administración no contaba con recursos financieros suficientes para la adquisición de los terrenos precisos para la extensión de la ciudad. Pero, en realidad, se descartó por motivaciones de política económica: la ley de 1956 era una ley de la dictadura, que si bien fue redactada por técnicos que incorporaron ideas muy avanzadas para la época, no podría romper los principios de un sistema político y económico en el que dominaba la idea de que la expropiación era un ataque directo a la propiedad y los mayores propietarios eran los aliados de aquel sistema político (Olmedo, 2015c).

Olmedo afirma que por ello, descartado el establecimiento de la municipalización general de los terrenos urbanizables (la apropiación exclusiva de las plusvalías por la colectividad previa expropiación del suelo a valor inicial o rural), se optó por un sistema alternativo o mixto. Al legislador le pareció más razonable establecer un sistema de colaboración y equilibrio entre los intereses públicos y privados, en el que la iniciativa privada pudiera participar en la construcción de la ciudad conforme a las reglas que la propia ciudad defina, y al tiempo garantizar una distribución de las plusvalías que se generan por la actividad urbanística entre la iniciativa privada y la comunidad. Por tanto, es **un sistema de distribución de las plusvalías** (Olmedo, 2015c).

Este sistema también está implícito en la Constitución española de 1978, que establece un Estado social de derecho, el valor social de la propiedad y que dispone en el artículo 47 el sistema de participación de la comunidad en las plusvalías que la propia dinámica de la sociedad y de la acción de los poderes públicos genera en el valor de los terrenos que se precisan para la construcción de la ciudad.

El artículo 47 establece que “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el

interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos” (Constitución española, 1978).

El derecho de participación de la comunidad (representada por la Administración Municipal) en las plusvalías generadas por la acción planificadora es claro.

A esta conclusión se llega tras analizar el modo en que se producen las plusvalías.

En el origen, y antes de cualquier transformación urbanística, toda propiedad inmueble tiene de forma inherente a ella un valor que refleja solo su rendimiento (real o potencial), sin consideración alguna de su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables a los usos no naturales que se posibiliten (los aprovechamientos urbanísticos) derivan de la decisión de planeamiento que adopte la Administración, que es quien ejerce esa función pública. Por ello, resulta legítimo que la comunidad participe en las plusvalías del suelo.

Por otra parte, en la legislación española se prevé que además la ciudad obtenga de forma gratuita los terrenos precisados para los nuevos usos públicos que generen los nuevos espacios con posibilidades de edificar.

Esta participación se concreta en España en entre el 10 % y el 15 % del aprovechamiento urbanístico medio establecido por el plan para las áreas de crecimiento urbano.

Este derecho se materializa en la entrega (cesión gratuita) de parcelas edificables completamente urbanizadas a favor del municipio o en una compensación económica sustitutiva.

### **Hechos generadores**

En la actualidad la ley general del Estado la constituye el Texto Refundido de la Ley del Suelo (real decreto legislativo 2/2008). Esta ley establece en su artículo 16 los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias y define dos situaciones de recuperación de plusvalía.

El artículo 16.1 refiere a **nuevas urbanizaciones** y plantea que las actuaciones de transformación urbanística comportan, en todo caso y según su naturaleza y alcance, dentro de los deberes legales:

- b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que esta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o

incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública.

El artículo 16.2 refiere a las **actuaciones de mejora del suelo urbano existentes** (sea de dotación o de renovación urbana); el porcentaje se entiende referido al incremento de la edificabilidad que surja:

a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que esta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo solo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.

b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 17.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

### **Destino de la plusvalía**

En los artículos 38 y 39 de texto, se definen la finalidad y destino de la recuperación de plusvalías:

1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo.



Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 16.2.a. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, [...] especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socioeconómico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.

Esta normativa estatal, por exigencias de la doctrina del Tribunal Constitucional, se configura como una regulación básica que debe ser concretada por la legislación de las comunidades autónomas (CCAA).

Al igual que en nuestro país, existe una regulación general dada por la ley y luego legislaciones de las comunidades autónomas, en nuestro caso de los departamentos, que reglamentan y ajustan los principios e instrumentos definidos en la ley.

Olmedo plantea que, de forma mayoritaria, las CCAA han establecido un porcentaje de rescate de plusvalías del 10 % del aprovechamiento medio (es decir, la edificabilidad media del conjunto de actuaciones), si bien cuando se trata de actuaciones de renovación urbana (suelo urbano) dicho porcentaje se calcula como la diferencia del aprovechamiento otorgado por el nuevo planeamiento con respecto al aprovechamiento fijado por el planeamiento anterior (o el materializado). Es decir, sobre el incremento del aprovechamiento.

### **Cuándo se hace efectivo el cobro**

Debe advertirse que en la legislación española, desde el año 2007, la simple previsión de un suelo como urbanizable en un instrumento de planeamiento no determina su incremento de valor; el incremento de valor de un terreno solo acontece tras su efectiva transformación urbanística.

La Ley del Suelo de 2007 (luego refundida en el RDL 2/2008) establece una división de los terrenos a los efectos de valoración, diferenciando la situación básica de suelo urbanizado y la situación básica de suelo rural.

Este instrumento de la ley española que permite la participación de la sociedad en la plusvalía o los beneficios que se derivan de las actuaciones de transformación del suelo para usos urbanos **no es un impuesto o tributo, sino que se configura como un derecho de la Administración.**

Este es el **sistema propiamente urbanístico de retorno (rescate o participación) a la comunidad de las plusvalías** que genera la propia decisión de la Administración de habilitar procesos de transformación del suelo con fines de nueva urbanización o de reforma interior.

## 4.2. Colombia

Si analizamos la Constitución Política, también llamada Carta Magna o Carta Fundamental de Colombia, modificada en 1991, plantea claramente el concepto de participación en la plusvalía que genera la planificación. Resulta notable la claridad de su enunciado en el artículo 82 dentro del capítulo 3, “De los derechos colectivos y del ambiente”.

El artículo 82 plantea que “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

De forma muy consistente plantea tres conceptos básicos para el entendimiento del concepto de plusvalía:

El primero, que el interés general debe prevalecer sobre el particular.

En segundo término, y coherente con el anterior, que el Estado participara en la plusvalía generada por las acciones urbanísticas derivadas de la planificación.

Un tercer concepto clave refiere a rol del Estado referido a la regulación del suelo e incluso del espacio aéreo en función de los dos conceptos anteriores.

Posteriormente la ley 388, de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial, define instrumentos de valorización y recuperación de la plusvalía como mecanismos de financiación de las ciudades.

La llamada **participación en plusvalías** incluida en esta ley se orienta a captar por el Estado al menos una parte de los incrementos de los precios de los inmuebles que se vean beneficiados por una decisión estatal en el ámbito territorial.

Al igual que en España, la idea subyacente es la de que **los incrementos en estos precios son el resultado del esfuerzo colectivo, y es equitativo que el Estado capte para la comunidad al menos una porción de estos valores, que de otra forma beneficiarían a agentes privados sin ninguna contraprestación ni mérito de estos últimos** (Jaramillo, 2001).

La ley 388 de Colombia establece en el artículo 36, en uno de sus párrafos, que “cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los municipios, distritos y las áreas metropolitanas deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos que se establecen en la presente Ley”.

La ley 388 dedica el capítulo IX a la participación en la plusvalía.

En su artículo 73, introduce la noción de que las acciones públicas que mejoran los usos del suelo urbano, incluyendo su espacio aéreo, le dan al Estado el derecho de participar en los incrementos de valor del suelo resultantes.

Plantea que

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

El artículo 74 plantea que

...constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía [...] las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas [...] y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen”.

En este artículo se especifican tres fuentes de esos beneficios: la conversión de suelo rural en suelos previstos para usos urbanos, el establecimiento o alteración en la zonificación de usos del suelo urbano y la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo para edificaciones, elevando la densidad constructiva.

### **Hechos generadores**

Son hechos generadores, conforme al artículo 74 de la ley 388 de 1997, las decisiones urbanísticas siguientes:

1. la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.  
El artículo 75 de la ley establece el procedimiento de determinación del efecto plusvalía en este supuesto, básicamente con cálculo del valor comercial antes de la aprobación del plan parcial y cálculo posterior. También se aplica cuando se clasifique como suburbano un suelo rural;
2. el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo (autorización de un cambio de uso a uno más rentable), con determinación del efecto de plusvalías en el artículo 76 de la ley 388;
3. la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez. Según el artículo 77 de la ley 388, el monto total del mayor valor será igual al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia, y el efecto plusvalía por metro cuadrado será equivalente al producto de la división del monto total por el área del predio objeto de la participación en la plusvalía.

El artículo 79 determina que los concejos municipales o distritales deben establecer la proporción de recuperación de plusvalías entre un 30 % y un 50 % del incremento de valor.

Mercedes Maldonado plantea que, para abordar el análisis sobre la reglamentación de la participación en plusvalía en la ley 388 de 1997 y su aplicación en el nivel municipal, es importante diferenciar dos nociones que aparecen indistintamente en la ley y en el lenguaje común, pero que tienen significados diferentes:

La *plusvalía* es el incremento del precio del suelo, producido por acciones externas al propietario;

La *participación en plusvalía* es la obligación tributaria, prevista en la legislación colombiana, de participar o retornar al municipio parte de las plusvalías o incrementos de los precios —entre un 30 % y un 50 %, según lo decida cada concejo municipal— producidos por acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano o por la ejecución de obras públicas (Maldonado 2006).

Plantea que se trata de un tributo que solo afecta al suelo, pues su base gravable son los incrementos del precio de este originados en las acciones urbanísticas de las administraciones municipales —en representación de la colectividad, que es la que efectivamente produce estos incrementos—, de acuerdo con lo definido en el correspondiente plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen.

Y a su vez entiende que reúne todas las características que definen a los tributos: es una obligación impuesta por el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, derivada de aquella que la Constitución asigna a los ciudadanos de contribuir a los gastos e inversiones del Estado. Para que el Estado reciba una participación por el mayor valor que adquieren los terrenos debido a sus acciones urbanísticas, es necesario que ejerza su potestad impositiva y establezca un tributo que grave la propiedad. Este requisito fue cumplido con la reglamentación de la participación en plusvalía en la ley 388 de 1997, pero debe ser complementado con la adopción, en cada municipio, de un acuerdo de carácter general que contenga las normas para su aplicación en los respectivos territorios.<sup>6</sup>

Finalmente plantea que en la clasificación de los tributos generalmente aceptada la participación en plusvalía sería una contribución. Así lo consideró de manera implícita la Corte Constitucional, al expresar que “[...] al igual que la valorización, esta especie de renta fiscal afecta exclusivamente a un grupo específico de personas que reciben un beneficio económico con ocasión de las actividades urbanísticas que adelantan las entidades públicas”.<sup>7</sup>

La doctrina ha definido la participación en la plusvalía en Colombia como tributo inmobiliario que grava el incremento de valor de los inmuebles que resulta de

---

<sup>6</sup> Tal como lo contempla el artículo 73 de la ley 388 de 1997.

<sup>7</sup> La Corte añadió: “Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se le considere una ‘imposición de finalidad’, esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no solo la define y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia”.

las actuaciones urbanísticas que determina la ley y en esos términos la considera una clase de contribución, pero diferente de las tradicionales contribuciones de valorización.

No obstante, Mercedes Maldonado ha precisado que la recuperación de plusvalías en Colombia es antes que todo un **derecho colectivo ejercido por las entidades públicas, más que un impuesto o un simple tributo** (Maldonado, 2006).

### **Cuándo se hace efectivo el cobro**

El artículo 83 de la ley 388 (según la redacción dada por el artículo 181 del decreto legislativo 19 de 2012) establece la regulación en materia de exigibilidad y cobro de la participación en plusvalías. La participación en la plusvalía solo le será exigible al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía en el momento en que se presente cualquiera de las siguientes situaciones:

1. solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía derivada de cualquiera de los hechos generadores establecidos en el artículo 74 de la ley 388 de 1997;
2. cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo;
3. actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía (por incorporación de suelo rural a la categoría de expansión o suburbano, o por autorización de mayor aprovechamiento);
4. adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, conforme a la regulación de la ley 388.

### **Modalidad de pago**

La ley en el artículo 84 posibilita el pago en la participación de plusvalías en modos diferentes del monetario. Así, otras formas admitidas son:

- mediante la transferencia a la Administración local, de “una porción del predio objeto de la misma, del valor equivalente a su monto”, pero en este caso se precisa acuerdo para ello. Se reconoce un descuento del 5 %;
- mediante la transferencia de una porción del terreno que podrá canjearse por terrenos localizados en otras zonas de área urbana, haciendo los cálculos de equivalencia de valores correspondientes;
- reconociendo a la Administración un valor accionario o un interés social equivalente a la participación, a fin de que la entidad pública adelante conjuntamente con el propietario o poseedor un programa o proyecto de

construcción o urbanización determinado sobre el predio respectivo. En este caso se reconoce un descuento del 5 %;

- mediante la ejecución de obras de infraestructuras y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en áreas de desarrollo incompleto o inadecuado;
- mediante la adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía liquidada, con un descuento del 10 %.

Una especificidad del caso colombiano es que, desde el punto de vista normativo, el efecto plusvalía está vinculado a las decisiones administrativas de cambio de uso y aprovechamiento, que generalmente afectan a una zona o conjunto específico de inmuebles. Una vez surgida la obligación de contribuir por participación en plusvalías (PPV), esta se inscribe de forma individual en el folio de registro de cada inmueble beneficiado con el cambio normativo. En consecuencia, en el caso de celebrarse cualquier acto de transferencia de dominio, el tributo colombiano se hace exigible (Furtado y Acosta, 2012).

Este aspecto resulta controvertido ya que el derecho se convierte en una obligación a la hora de transferir el dominio, haya utilizado o no el potencial urbanístico que genera el mayor valor del suelo. La propiedad queda gravada con la contribución en plusvalías y no podrá enajenarse a menos que se haga efectiva.

### **Destino de la plusvalía**

Finalmente, el artículo 85 de la ley 388 regula cuáles son los destinos o fines que pueden darse al producto de la participación en plusvalías a favor de municipios y distritos. Estos fines son:

- compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social;
- mejora de infraestructuras, servicios públicos domiciliarios y equipamientos para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado;
- ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano;
- financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general;
- actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana;
- pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles para programas de renovación urbana;
- fomento de la creación cultural y del mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito.

María Mercedes Maldonado ha puesto de relieve que la principal limitación de la participación en plusvalías radica en la norma de procedimiento, que solo permite calcular los incrementos del suelo en relación con el instrumento anterior y no con la situación real del inmueble. Esta disposición no tuvo en cuenta que en la mayoría de las ciudades en el período previo a la ley 388, se aplicaron estatutos de usos del suelo basados en la creencia de que el principal papel de la planeación era el estímulo a la actividad inmobiliaria a partir de la asignación de edificabilidades muy altas y sin ninguna contraprestación a cargo del propietario, como supuesto factor de dinamización económica de las ciudades.

En muchos casos, la edificabilidad prevista no había sido agotada en el momento de ser expedidos los primeros planes de ordenamiento territorial, razón por la cual el potencial de recaudo de la participación en plusvalías en las zonas urbanas, de ciudades marcadas por fuertes procesos de densificación y de transformación, ha resultado mínimo. Tendrá importancia solamente en las zonas de expansión urbana. (Maldonado, 2006)

La experiencia de Colombia plantea la que la participación en plusvalías es un instrumento complejo cuya potencialidad reside más allá de la simple concepción tributarista o recaudatoria.

Maldonado destaca el papel de la participación de plusvalías como instrumento de regulación de un mercado especulativo y rentista —como suele ser el de la tierra—, en articulación con los demás instrumentos de planeamiento y de gestión.

Es así como **su importancia radica, sobre todo, en la posibilidad de reducir los recursos que perciben sin esfuerzo los propietarios de tierra, con el fin de movilizarlos hacia inversiones de interés colectivo** —como vías, servicios públicos, espacios públicos o equipamientos colectivos— o hacia objetivos sociales —como la garantía del acceso de las familias de más bajos recursos al suelo urbanizado o, incluso, a mejorar la calidad de la construcción (Maldonado, 2006).

### **4.3. Brasil**

Desde la década de 1980 se ha promovido en Brasil un importante proceso de reforma urbana, de manera gradual pero consistente. En el ámbito federal se han introducido cambios legales e institucionales significativos, desde la aprobación del capítulo pionero sobre política urbana en la Constitución federal de 1988 (artículos 182 y 183), que sentó las bases de un nuevo orden jurídico-urbanístico, el cual se consolidó con la aprobación del Estatuto de la Ciudad, en 2001 (ley federal 10257).

El principio de la función social de la propiedad fue mencionado en todas las constituciones brasileñas desde 1934, pero hasta la Constitución de 1988 no encontró una fórmula acabada. Lo que la Constitución de 1988 y el Estatuto de la Ciudad proponen es un cambio de «perspectiva», es decir, de paradigma conceptual de comprensión e interpretación, que sustituya el principio individualista del Código Civil por el principio de la función social de la

propiedad y de la ciudad y establezca las bases de un nuevo paradigma jurídico-político para el control del uso del suelo y del desarrollo urbano por los poderes públicos y la sociedad organizada (Fernandes, 1998).

El artículo 182 de la Constitución de 1988 plantea que “La política de desarrollo urbanístico, ejecutada por el Poder Público Municipal, de acuerdo con las directrices generales fijadas en la ley, tiene por objeto ordenar el pleno desarrollo de las **funciones sociales de la ciudad** y garantizar el bienestar de sus habitantes.”

Define que además que:

1. El plan director aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para ciudades con más de 20.000 habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana.
2. La constitución deja en claro la función social de la propiedad y de la ciudad, asociadas a las políticas de desarrollo y ordenamiento del territorio.

Edésio Fernandes plantea que la aprobación del Estatuto de la Ciudad ha consolidado el orden constitucional en cuanto al control jurídico del desarrollo urbano, con el objetivo de reorientar la acción del poder público, del mercado inmobiliario y de la sociedad de acuerdo con nuevos criterios urbanísticos, económicos, sociales y ambientales. (Fernandes, 2009)

En este contexto el Estatuto de la Ciudad define varios instrumentos de recuperación de plusvalías, entre los cuales define la *outorga onerosa do direito de construir* (por su nombre en portugués, OODC).

Sin embargo, en muchas ciudades ya se utilizaban instrumentos similares, cuyos fundamentos se remontan a la década de 1970, basados en las ideas del “suelo creado”. Existen casos, inclusive, en los que el término *suelo creado* es utilizado en la denominación del instrumento municipal, por ejemplo Porto Alegre (Furtado y Acosta, 2012).

La práctica francesa fue probablemente la que más influencia tuvo en las primeras experiencias brasileñas, ofreciendo algunas bases para el diseño del *solo criado* (‘suelo creado’), que a su vez fue el precursor de la *outorga onerosa do direito de construir* (‘concesión onerosa del derecho de construir’). El *plafond légal de densité*<sup>8</sup> es definido como el límite legal, por encima del cual el ejercicio del derecho de construir pertenece al poder público. Para construir por encima del *plafond légal de densité*, hasta los límites fijados por los coeficientes de ocupación suelo, el interesado debería pagar al poder público el valor del terreno equivalente al derecho de construir adicional.

De esta forma, se delimitaba un índice constructivo único para toda el área urbana de las ciudades. En los casos en que la legislación permitiera, por medio del plan municipal de ocupación del suelo, que ese límite de techo legal

---

<sup>8</sup> El *plafond légal*. Instrumento del sistema francés establecido en el artículo 112 de la ley 75-1328 del 31 de diciembre de 1975 (Code de l’Urbanisme).



de densidad fuera superado, la edificación que superase dicho techo era subordinada a un depósito por el beneficiario, a la municipalidad, correspondiente al valor del metro cuadrado de terreno, en la proporción del área adicional.

El artículo 28 establece que

El plan maestro podrá establecer áreas en las cuales el derecho de construir podrá ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico adoptado, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del beneficiario,

Define a su vez que:

- el coeficiente de aprovechamiento es la relación entre el área edificable y el área del terreno
- el plan maestro podrá establecer un coeficiente de aprovechamiento básico único para toda la zona urbana o diferenciado para áreas específicas dentro de la zona urbana;
- el plan maestro definirá los límites máximos a que pueden llegar los coeficientes de aprovechamiento, considerando la proporcionalidad entre la infraestructura existente y el aumento de la densidad esperado en cada área

Por lo tanto en este artículo el Estatuto de la Ciudad define claramente varios aspectos fundamentales; en primera instancia el rol de la planificación para la definición del coeficiente básico. Este concepto se asocia, como se describe anteriormente, directamente a la legislación francesa con su techo legal de densidad.

Por otra parte admite que el plan maestro podrá definir uno o varios coeficientes básicos, dependiendo de las zonas específicas delimitadas.

Finalmente también le atribuye al plan la definición de los límites máximos, pautando así claramente cuál es la densidad admisible en cada zona. O sea que la *outorga onerosa* no se entiende como pago por excepciones a la norma, sino que queda determinada por el proceso de planificación.

El artículo 29 define que el plan maestro podrá establecer áreas en las cuales se podrán permitir modificaciones de uso del suelo, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del beneficiario.

### **Hechos generadores**

El coeficiente de aprovechamiento básico corresponde al aprovechamiento del suelo que la comunidad define que el propietario puede realizar sin necesidad de pagar la contrapartida. Esta contrapartida estará determinada por el aprovechamiento que se desee ejercer más allá del coeficiente básico definido (ya sea para cada zona de la ciudad o para toda la ciudad, según lo definido en cada plan director) y hasta el coeficiente máximo autorizado.

Luego en el artículo 30 establece que

... las potestades municipales; una ley municipal específica establecerá las condiciones a ser observadas para el otorgamiento oneroso del derecho de construir y de las modificaciones de uso, determinando:

- I) la fórmula de cálculo para el cobro;
- II) los casos posibles de exención de pago del otorgamiento;
- III) la contrapartida del beneficiario.

Por lo tanto deja abiertos el cálculo y el tipo de contrapartida, así como los casos que podrán exonerarse de la captación de plusvalía.

### **Destino de la plusvalía**

Finalmente el artículo 31 define que los recursos obtenidos con la adopción del otorgamiento oneroso del derecho de construir y de la modificación de uso se aplicarán a las finalidades previstas en la ley anteriormente para el derecho de preferencia en el artículo 36.

Estas refieren a:

- I) regularización de la tierra;
- II) ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social;
- III) constitución de reserva de tierras;
- IV) orden y direccionamiento de la expansión urbana;
- V) implantación de equipamientos urbanos y comunitarios;
- VI) creación de espacios públicos de esparcimiento y áreas verdes;
- VII) creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental;
- VIII) protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico;

El instrumento que regula los cargos de construcción por derechos adicionales en Brasil es la *outorga onerosa do direito de construir* (OODC), que se basa en la idea de que el derecho del propietario está limitado a un coeficiente de aprovechamiento básico diferente de la capacidad máxima de soporte de un área según la infraestructura instalada o prevista, representada por el índice máximo de aprovechamiento.

La OODC impone un cargo por el derecho a desarrollar la tierra por encima del coeficiente de aprovechamiento básico definido por el municipio hasta el nivel máximo establecido en el plan director. La legitimidad del cargo se fundamenta en dos ideas: una, el entendimiento implícito de que para soportar cantidades adicionales de construcción o usos del suelo más intensos el sector público tiene que realizar inversiones en infraestructura urbana y servicios, y dos, el

principio de que el Estado no puede favorecer una propiedad sobre otras al otorgar mayor edificabilidad (Furtado y Acosta, 2012).

Plantea que un aspecto de gran importancia de la OODC en el sistema jurídico urbanístico de Brasil es su carácter no tributario, es decir, no es impositivo, sino facultativo para el particular interesado el hacer uso de aprovechamientos urbanísticos adicionales o usos más rentables.

Por esta razón, la obligación de pagar por OODC solamente surge si el particular decide materializar la intención de cambio prevista en la legislación municipal, esto es, en el momento de solicitar una licencia de urbanización o construcción. Así, la OODC no es ni una tasa ni un impuesto ni una contribución, es fundamentalmente una contrapartida exigida por el poder público al particular interesado en beneficiarse de usos y aprovechamientos superiores a los básicos definidos por el plan director (Furtado y Acosta, 2012).

Una vez aprobado el Estatuto de la Ciudad, la OODC fue considerada de aplicación inmediata para todos los municipios brasileños que incluyeran la figura en sus planes directores. Sin embargo Smolka plantea que la mayoría de las ciudades brasileñas todavía no son capaces de garantizar la implementación de esta ley. Los retos incluyen la necesaria existencia de un plan director y de disposiciones de zonificación, una fórmula detallada de cómo tasar los derechos de construcción, formas de pago, definición de reglas para utilizar los recursos (generalmente mediante el establecimiento de un fondo especial) y un consejo para supervisarlos (Smolka, 2013).

#### **4.4. Contrastes y similitudes entre la legislación de España, Colombia y Brasil**

De las tres legislaciones se desprende claramente la función social de la propiedad, constituyendo un aspecto fundamental para la recuperación de plusvalías.

Estos conceptos se respaldan en las tres legislaciones a la hora de definir la finalidad y el destino de la plusvalía recuperada.

En todos los casos analizados se entiende que la recuperación de plusvalías no refiere a un fin recaudatorio, sino redistributivo en el territorio y de búsqueda de equidad social.

Ahora bien, la gran diferencia de las legislaciones española y brasileña respecto a la colombiana es que en las dos primeras aparece como un derecho y en la tercera como un tributo.

Otro aspecto a tener en cuenta es cuándo se hace efectiva la obligación de pagar la plusvalía. Tanto en el caso de España como en el de Brasil solamente surge si el particular decide materializar la intención de cambio prevista en la legislación, esto es, en el momento de solicitar una licencia de urbanización o construcción. Sin embargo, en el caso de Colombia la participación de plusvalías queda inscrita junto con el título del predio, por lo tanto debe hacerse



efectiva una vez definida en el instrumento de ordenamiento territorial, en el acto de enajenación del bien.

Según Smolka, mientras que la PPV surge inicialmente en el ámbito legislativo del nivel nacional para posteriormente ser puesta a disposición de los municipios colombianos, la inserción de la OODC en la legislación federal brasileña ocurre como resultado de la sistematización de una práctica que ya se había manifestado y experimentado de diversas formas a nivel municipal.

La legislación española ha influenciado directamente la legislación colombiana, existiendo una serie de concordancias en lo conceptual y en la terminología utilizada, mientras que la legislación brasileña tiene mayor influencia de la legislación francesa.

Veremos cómo estos tres ejemplos internacionales han tenido una influencia fundamental en la redacción y aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible aprobada en Uruguay en el año 2008.

|                 | MODALIDAD  | NOMBRE DEL INSTRUMENTO   | CUÁNDO SE HACE EFECTIVO  | TIPO DE CONTRAPARTIDA   | CATEGORÍA   | DESTINO  |
|-----------------|--|--|--|---|---|--|
| <b>ESPAÑA</b>   | Aprovechamientos Urbanísticos por cambio de Categoría del Suelo<br>Mayoría del suelo Urbano, residencial o de renovación urbana. | APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS<br>Texto Refundido de la Ley del Suelo (real decreto legislativo 2/2008) | El incremento de Valor de un terreno solo acontece tras su urbanización  | Entrega (cesión gratuita) de parcelas urbanizadas a favor del Municipio o Compensación Económica Sustitutiva  | No es un impuesto o tributo, sino que se trata de un derecho de la Administración | -Regular el Mercado de Suelo<br>-Obtener reservas de suelo para actuación de iniciativa pública<br>-construcción de viviendas de interés social<br>-Otros usos de interés social<br>-Protección y mejora de espacios naturales y otros bienes inmuebles del patrimonio cultural  |
| <b>COLOMBIA</b> | Mayor Valor generado por cambio de Norma válida anteriormente  | PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS<br>PPV, Ley 388, Cap. IX, 1997   | Solicitud de Licencia de Urbanización o Construcción o Actos que impliquen transferencia del Dominio sobre el inmueble | Efectivo o transferencia de una parcela accionando a la Administración un valor equivalente o mediante la ejecución de obras de infraestructuras y equipamientos sociales | Es un tributo (Contribución), que se inscribe en el Registro del Inmueble         | Compra de predios o Inmuebles para Vivienda Social o Equipamientos, Servicios y Equipamientos o Espacios de Recreación o Red de espacios públicos o Infraestructura Vial de Sistemas de Transporte o Expropiación de Inmuebles   |
| <b>BRASIL</b>   | Mayor Valor generado por edificabilidad por encima de un índice básico   | COUTORGA ONEROSA DO CONTRATO DO CONSTRUIR<br>Estatuto de la Ciudad, Ley Federal N°10.257, 2001         | Solicitud de Licencia de Construcción  | Efectivo o compra de CEPDS (Certificados de Potencial de Adicional de Construcción)   | Es un precio público, cuya contraprestación facultativa no tributará              | Regularización de Tierras y Programas de Vivienda Social o Comunitarios<br>Reserva de Tierras u Ordenamiento de la Expansión Urbana o Implantación de Equipamientos Urbanos o Equipamientos Públicos o Creación de Espacios Públicos o Equipamientos Urbanos o Equipamientos Públicos o Creación de Unidades de Conservación o Protección Ambiental o de Áreas de Interés Histórico, Cultural o Paisajístico |

Figura 4. Cuadro síntesis comparativa. Elaboración propia. (Anexo 1)

## **CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DETALLADO DEL CONCEPTO RETORNO DE LAS VALORIZACIONES Y MAYOR APROVECHAMIENTO EN EL MARCO DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

Algunos de los conceptos fundamentales planteados en los ejemplos internacionales analizados se retoman o reinterpretan en nuestra LOTDS.

La ley establece en el artículo 5 los Principios rectores del ordenamiento territorial, entre los cuales se encuentra

### **f) La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio.**

Es así que la ley consagra como unos de sus principios rectores la recuperación para la ciudad de los mayores valores inmobiliarios derivados de la planificación.

Sebastián Olmedo plantea que la evidencia de que en los procesos de transformación territorial se generan mayores valores para los terrenos que se integran a ella y que una parte de estas plusvalías obedecen a la propia decisión realizada por la Administración en el ejercicio de potestades públicas hace legítima la participación de la colectividad (representada por la Administración) en las citadas plusvalías. De esta forma, retorna a la colectividad parte de los beneficios que la propia dinámica y el crecimiento de la ciudad van generando.

La participación de los poderes públicos en las plusvalías permite que estos obtengan recursos (sea en forma de terrenos edificables o de ingresos económicos sustitutivos) que la Administración puede destinar a fines de interés social, especialmente en aquellas áreas degradadas en las que aparecen síntomas de exclusión social, realizando de esta forma una cohesión territorial (Olmedo, 2010).

Este principio rector será el que se desarrollará a lo largo de la ley en diversos artículos que retoman este concepto, lo aclaran, lo especifican en los instrumentos y formas de aplicación. La captación de plusvalía se concreta en los artículos 46, Retorno de valorizaciones, y 60, Mayor aprovechamiento, pero se retoma en diversos instrumentos a lo largo de la ley, sin tener una definición clara o con un orden aparente.

Sin embargo, sí son tratados en forma coherente en el relacionamiento entre sí, y la recuperación de plusvalías en la ley se plantea desde una mirada transversal a ella y no como un capítulo aislado como sucede en otras legislaciones.

El análisis crítico y detallado de estos permitirá aclarar los conceptos, su forma de aplicación y su relación con instrumentos de ordenamiento territorial que hacen posible la gestión en el territorio y por ende la efectiva recuperación de la plusvalía generada.

### 5.1. Artículo 46, Retorno de las valorizaciones

El artículo 46 define el **retorno de las valorizaciones** de la siguiente forma:

Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima que a continuación se establece:

- a) En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5 % (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.
- b) En el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15 % (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

La participación se materializará mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia Municipal para su inclusión en la cartera de tierras.

Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia Municipal la sustitución de dicha cesión por su equivalente en dinero. Dicho importe será destinado a un fondo de gestión territorial o bien la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar.

Si la Intendencia Municipal asume los costos de urbanización le corresponderá además, en compensación, la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión.

De este artículo se desprenden algunos conceptos importantes que detallamos a continuación.

En primer lugar, de una lectura inicial de la ley podría llegar a concluirse que la participación en la captación de la valorización **es un derecho de las intendencias y no una obligación legal**. Esta interpretación ha sido defendida por algunas intendencias.

He aquí una de las hipótesis de nuestra tesis que plantea que la **implementación del concepto de recuperación de la plusvalía en la ley es jurídicamente débil en la medida en que no obliga a las intendencias departamentales a su aplicación**.

Por tanto abre aquí un abanico de posibilidades respecto al cobro de la plusvalía que será competencia de cada intendencia definir. O sea que la aplicación o no del artículo 46 de la ley es facultativa, por lo cual no obliga al cobro de valorización en todo el territorio nacional.

Sin embargo, si el gobierno departamental decide hacer uso de este derecho, la ley plantea minuciosamente en qué caso y en qué proporción mínima se deberá cobrar.

Estos dos conceptos parecen contradictorios, ya que en nuestra opinión por un lado se dejan amplias libertades a los gobiernos departamentales, si asumimos que la ley solo refiere que la Intendencia “tendrá derecho”, y no plantea “deberá”, lo cual libera una suerte de arbitrariedad y competencia entre intendencias, y por otro lado define que si se hace uso de ese derecho la ley define rigurosamente la proporción mínima a aplicar.

Otro aspecto fundamental de este artículo es que no solo define el retorno de las valorizaciones generadas a la ciudad, sino que además las consagra como un **recurso genuino de los gobiernos municipales** (actualmente gobiernos departamentales).

Por otro lado, se plantea una **participación** del Estado en el mayor valor inmobiliario, lo cual nos da la pauta de un reparto entre el privado (desarrollador, inversor o propietario) y el gobierno departamental del mayor valor derivado de los cambios normativos.

Se plantean **claramente dos hechos generadores** para el retorno de las valorizaciones en suelo de transformación con el atributo de potencialmente transformable o en suelo urbano objeto de renovación, consolidación o reordenamiento.

A su vez, define las **proporciones mínimas** en que se hará efectivo el retorno de la valorización y cómo se materializará esta participación:

mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia Municipal para su inclusión en la cartera de tierras.

Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia Municipal la sustitución de dicha cesión por su equivalente en dinero.

O sea que la ley refiere claramente a un pago en suelo que se integrará a la cartera de tierras departamental o su equivalente en efectivo.

Finalmente establece que, en caso de que la valorización se realice en efectivo, la necesidad de conformación de un **fondo de gestión territorial**, “dicho importe será destinado a un fondo de gestión territorial o bien la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar”. Esta definición resulta fundamental a la hora de garantizar el destino de la plusvalía recuperada, asegurando la independencia de los presupuestos departamentales a los efectos de garantizar la transparencia para el cumplimiento de los principios rectores de la ley referidos a equidad social y cohesión territorial.

### **Las miradas contrapuestas**

En este artículo se plantean una serie de conceptos fundamentales, que han generado un debate o miradas contrapuestas referidas al retorno de valorizaciones con un derecho o como un deber de las intendencias.



Por un lado, a partir de la práctica de las propias intendencias departamentales se ha interpretado que la ley define el **retorno de valorizaciones como un derecho** de los gobiernos departamentales. Por lo tanto es facultativa, o sea que se constituye como una posibilidad para los gobiernos departamentales.

Desde la aprobación de la LOTDS en junio de 2008, solo tres de las 19 intendencias departamentales aplican este artículo, aun cuando existen instrumentos de ordenamiento territorial aprobados en la mayoría de ellas.

A partir de esta interpretación, varios gobiernos departamentales han entendido que tienen la facultad de ejercer este *derecho* y por lo tanto no se constituye en una *obligación* para ellos.

Por otro lado, Sebastián Olmedo plantea que el derecho de la Administración departamental al retorno de una parte de las valoraciones se traduce en un deber para el promotor de la actuación de transformación territorial, pero este sustantivamente no cede a la Administración el porcentaje de edificabilidad o aprovechamiento urbanístico establecido legalmente, pues originariamente esa edificabilidad pertenece a la intendencia. Lo que cede el promotor de la actuación son las parcelas urbanizadas aptas para la edificación en las que debe materializarse ese aprovechamiento perteneciente a la Administración (Olmedo, 2010).

Quiere ello decir que el retorno de las valoraciones es un derecho para la intendencia y un deber para el promotor-beneficiario de la actuación territorial de transformación.

Olmedo afirma que ese derecho de las intendencias no es de ejercicio potestativo por parte de estas, sino obligado, sin perjuicio de que sí están facultadas para graduar la cuantía en la que se traduce ese derecho.

La expresión que utiliza la ley en el artículo 46 (“tendrá derecho”) debe interpretarse en el contexto de ese párrafo primero. En verdad, basta realizar una interpretación literal y finalista: la expresión utilizada es coherente con el arranque del propio párrafo primero: es un derecho de la Administración de la intendencia que se vincula a la aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial. No existe derecho (a la recuperación de plusvalías) previo a la aprobación del instrumento que efectivamente lo genera y lo habilita. A partir de ese momento, la intendencia “tendrá derecho”.

La conceptualización como derecho en el artículo 46 de la ley no puede en ningún caso llevar a la conclusión de que el establecimiento de su exigibilidad sea una potestad de las intendencias.

El derecho departamental a la participación en las plusvalías territoriales nace como un efecto automático *ex lege*. Es decir, efecto así querido y establecido por la propia ley nacional a partir de que se da el supuesto de hecho definido en la propia ley para generar ese efecto: a partir de la aprobación del instrumento de ordenamiento territorial que genere las plusvalías en el territorio al posibilitar su transformación. La generación del derecho departamental a la recuperación de plusvalías es independiente de la voluntad del gobierno departamental: desde ese momento (de la aprobación del instrumento de ordenamiento territorial que lo genera) existe el derecho, y no puede renunciarse a él, porque es una consecuencia legal. (Olmedo, 2015b)

Finalmente destaca que desde una perspectiva más amplia

...no se puede olvidar que consagrar la interpretación de que las intendencias están facultadas para determinar la exigibilidad o no de la recuperación de plusvalías supondría una invasión competencial de las decisiones que corresponden al Poder Legislativo nacional para asegurar la igualdad básica en el conjunto de la República del ejercicio de las facultades y deberes de la propiedad inmobiliaria. (Olmedo, 2015 b)

En efecto, un gobierno departamental no está facultado para eliminar uno de los deberes básicos establecidos en la ley nacional en el artículo 42 (como expresión de la delimitación de la función social de la propiedad) para legitimar el ejercicio de las actuaciones de transformación territorial. Las intendencias no pueden alterar el estatuto básico de derechos y deberes establecidos por la ley nacional; únicamente pueden los departamentos desarrollarlo en los términos que dispone la propia ley. Y en este caso, “no puede el gobierno departamental suprimir el derecho de la intendencia a la participación en las plusvalías, porque ello significaría exonerar a los propietarios promotores de esas actuaciones de deberes exigibles por la ley a todos los promotores” (Olmedo, 2015b).

Este tema resulta controvertido, y una vez más la teoría versus la praxis permite vislumbrar algunas inconsistencias de la ley o al menos una falta de claridad a la hora de definir los conceptos.

Nuevamente, como se planteó anteriormente, nos encontramos en *tiempos de incertidumbre productiva*, en los que hará falta profundizar en estos conceptos, debatir y, en todo caso, aclarar, complementar y reglamentar la normativa nacional y las departamentales.

Sin embargo, si releemos la ley, entendemos que en aplicación del artículo 2 de la LOTDS los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público y obligatorios, por lo tanto la aprobación de los instrumentos territoriales deberá regirse por el interés general y aplicarse en todo el territorio nacional.

El artículo 2 define la Declaración de interés general, naturaleza y alcance:

Declárase de interés general el ordenamiento del territorio y de las zonas sobre las que la República ejerce su soberanía y jurisdicción.

Los instrumentos de ordenamiento territorial son de **orden público y obligatorios** en los términos establecidos en la presente ley. Sus **determinaciones serán vinculantes** para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares.

El ordenamiento territorial es cometido esencial del Estado y sus **disposiciones son de orden público**.

Este artículo a su vez define claramente que las determinaciones de la ley son vinculantes para la elaboración de los distintos instrumentos de ordenamiento territorial y más allá de ello también resulta vinculante para todos los proyectos y acciones públicas y privadas en el territorio nacional. Analizaremos

posteriormente entonces cómo se ha traducido este artículo en la práctica nacional concreta.

## **5.2. Artículo 60, Mayores aprovechamientos**

El otro artículo en el que se materializa la recuperación de plusvalías en la ley es el artículo 60, Mayores aprovechamientos:

Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado.

En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado.

También se podrá ejercer el derecho de construir en otro lugar, o enajenar este derecho, cuando el inmueble original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental. La contrapartida, podrá alcanzar hasta el cincuenta por ciento del mayor valor resultante.

Se destacan dos conceptos básicos en este artículo. Por un lado, que este se aplicará en el marco de disposiciones establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial y no por la vía de la excepción.

El otro concepto es el de coeficiente de aprovechamiento básico. Este concepto, que retoma conceptos planteados en la legislación francesa y en la *outorga onerosa* de la legislación brasileña, plantea que el mayor aprovechamiento refiere a un coeficiente o techo base establecido con anterioridad y que los nuevos instrumentos habilitan a sobrepasar, estableciéndose por tanto un mayor valor que debería retornar a la ciudad.

Otro concepto fundamental expresado en este artículo refiere al derecho de construir en otro lugar o enajenar este derecho cuando el inmueble original se encuentre afectado.

Este concepto, que refiere claramente a *minusvalías*, habilita la posibilidad de compensar al propietario por el menor valor de su predio referido al potencial de construcción que no queda habilitado o se ve limitado por los procesos de planificación.

Esta herramienta, que resulta corriente en la legislación brasileña o colombiana, resulta fundamental para manejar procesos de calificación del espacio urbano y en particular del rescate patrimonial.

En nuestro país no se ha implementado aún en casos concretos, pero la previsión de la ley permitirá desarrollar mecanismos para su reglamentación y efectiva aplicación.

### 5.3. Otros instrumentos asociados

Queda claro entonces que el principio rector que promueve la recuperación de los mayores valores inmobiliarios se materializa en la ley mediante los conceptos de retorno de las valorizaciones (artículo 46) y mayor aprovechamiento (artículo 60).

Sin embargo, para la aplicación de estos conceptos será imprescindible analizar otras definiciones de la Ley e instrumentos asociados fundamentales a la hora de entender y viabilizar la aplicación de la valorización y el mayor aprovechamiento en el marco de la LOTDS.

Estos son básicamente el atributo de potencialmente transformable, el instrumento especial programa de actuación integrada (PAI) y los perímetros de actuación.

El artículo 46 define dos posibilidades para el retorno de la valorización. La primera refiere al cambio de categoría del suelo en el suelo con *el atributo de potencialmente transformable*, el 5 % (cinco por ciento) de la edificabilidad aplicable al ámbito.

Resulta imprescindible ahondar en este concepto. La ley define en el artículo 34 el **atributo de potencialmente transformable** de forma clara y contundente:

Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán delimitar ámbitos de territorio como potencialmente transformables. Solo se podrá transformar un suelo incluido dentro de una categoría en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable.

Únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y categoría suburbana mediante la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para un perímetro de actuación específicamente delimitado dentro de suelo con el atributo de potencialmente transformable.

Mientras no tenga lugar la aprobación del correspondiente programa de actuación integrada, el suelo con el atributo de potencialmente transformable estará sometido a las determinaciones establecidas para la categoría de suelo en que fuera incluido.

En primer lugar, la ley define que se podrán delimitar ámbitos del territorio como potencialmente transformables.

He aquí tres claves para la interpretación del concepto de atributo de potencialmente transformable:

Primero, es un **atributo** que refiere a la categorización del suelo, por lo cual es una cualidad o característica particular que podrá ser aplicada a cualquiera de las categorías de suelo urbano, suburbano o rural con potencial de cambio de una categoría a otra.

Por otro lado, la condición de **potencial** implica que existe la posibilidad de transformación, pero que no necesariamente se hará uso de ese potencial. Se

entiende que deberían darse ciertas condiciones, cierta coyuntura, en determinado espacio físico y temporal para su transformación.

Por último, el concepto de **transformable** en toda su amplitud y complejidad. El territorio se podrá transformar... ¿en qué sentido? Cuando se habla de *transformación del territorio* podría referir a usos, categoría del suelo, proyectos urbanos, cambios normativos, por nombrar algunos.

Posteriormente, el artículo 34 aclara que solo se podrá transformar un suelo incluido en una categoría en otra en áreas con atributo de potencialmente transformable.

Esto ha llevado a la interpretación de que la transformación refiere solamente a categorías del suelo, cuando en realidad la transformación implica transformaciones mucho más complejas en el territorio, en la propiedad inmueble, en la tributación, en los usos posibles, en la recuperación de plusvalías y en la dotación de infraestructuras; en definitiva, en desarrollo sostenible.

Lo que sí se desprende claramente de este artículo es que solo se podrá transformar un suelo incluido en una categoría en otra en áreas con el atributo de potencialmente transformable.

Esta transformación queda ligada en la ley a la aprobación de un programa de actuación integrada.

El artículo 21 define los **programas de actuación integrada** (PAI) de esta forma:

Los Programas de Actuación Integrada constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable e incluirán, al menos:

- La delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación.
- La programación de la efectiva transformación y ejecución.
- Las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas aplicables al ámbito.

Tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, **retorno de las valoraciones**, urbanización, construcción o desarrollo, entre otros.

El acuerdo para autorizar la formulación de un Programa de Actuación Integrada se adoptará por la Intendencia Municipal de oficio o a instancia de parte, la que deberá presentar la propuesta del ámbito sugerido y justificación de la viabilidad de la actuación.

Por tanto llegamos a la conclusión de que la aplicación del retorno de las valorizaciones en suelo con el atributo de potencialmente transformable deberá realizarse en el ámbito de un PAI.

En este instrumento se define específicamente que los PAI tienen por finalidad, entre otras, la equidistribución de cargas y beneficios y el retorno de las valorizaciones.

Por lo tanto es en el ámbito del Programa de Actuación Integrada que se determinará la efectiva transformación del suelo y por ende su valorización; será el propio instrumento el que exija, cuantifique y regule el cobro de la plusvalía generada por la planificación.

Y por último, en la fase de ejecución, es decir, una vez culminada la fase de planificación y autorizada la efectiva transformación de los terrenos, la ley consagra el **perímetro de actuación** como medio para que puedan materializarse el reparto de beneficios y cargas y el retorno de la valorización.

El artículo 56 define que:

... el perímetro de actuación constituye un ámbito de gestión de un instrumento de ordenamiento territorial, en una superficie delimitada en el suelo categoría potencialmente transformable, o urbano no consolidado, para ejecutar las previsiones del mismo y efectuar el **cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios y retorno de las mayores valorizaciones.**

La delimitación de un perímetro de actuación podrá traer aparejada la suspensión de otorgamiento de permisos de construcción hasta tanto no se aprueben los respectivos proyectos de urbanización y reparcelación en su caso.

Esta definición plantea claramente la obligatoriedad, dado que define un ámbito de gestión para, entre otras cosas, efectuar el cumplimiento de los deberes territoriales de retorno de la valorización.

Se plantea el retorno de la valorización no ya como un mero derecho de la administración, sino como un deber territorial.

El perímetro de actuación no es más que la delimitación territorial del ámbito en el que se van a dar las transformaciones urbanísticas en consonancia con lo planificado.

El ámbito del perímetro de actuación funciona como **área que tiene por finalidad el cumplimiento conjunto y sistemático de los siguientes deberes territoriales:**

- el deber de urbanizar todos los terrenos del ámbito conforme a las determinaciones de planificación y de acuerdo con las prescripciones técnicas del proyecto que diseñe las citadas obras de infraestructuras;
- el deber de ceder a la Intendencia los terrenos previstos en el plan de ordenamiento territorial con destino a la red viaria, a los parques y espacios públicos;

- el deber de equidistribución o solidaridad en el reparto de las cargas y beneficios;
- el deber de retorno de las mayores valorizaciones.

Este artículo reafirma la postura de Olmedo en lo que refiere a la obligatoriedad del cumplimiento del artículo 46 de la ley, ya que los predios incluidos en el ámbito del perímetro de actuación quedarán afectados al cumplimiento de los deberes territoriales establecidos que se vinculan al proceso de transformación territorial previamente diseñado en el planeamiento y en el programa.

La distribución de beneficios y cargas en el seno de este ámbito, así como la adecuación de los predios existentes a la nueva parcelación resultante se realizarán mediante un proyecto de reparcelación. Y las obras de infraestructuras necesarias para la transformación física de los terrenos acorde con las nuevas previsiones del planeamiento serán objeto de un proyecto técnico de urbanización (Olmedo, 2010).

#### 5.4. Reflexiones sobre la temática

En definitiva queda claramente definido cómo en la ley la recuperación de la plusvalía representa uno de los principios fundamentales y este concepto se va consolidando en el transcurso de esta.

Se definen claramente en el artículo 46, “Retorno de las valorizaciones”, y en el 60, “Mayor aprovechamiento”, y se reafirman en los instrumentos de planificación y gestión: 21, “Programa de actuación integrada”, 34, “Atributo potencialmente transformable”, y 56, “Perímetro de actuación”.

Resulta de gran interés analizar estos conceptos de forma integrada en un sistema y no de forma aislada. El concepto se va desarrollando en la ley en forma transversal y coordinada con otros instrumentos y esto permite su efectiva aplicación en todo el territorio nacional.

Sin embargo este **sistema de conceptos e instrumentos** no resulta de fácil visualización en la ley. He aquí uno de los desafíos del gobierno nacional a la hora de transmitir y socializar estos conceptos con los gobiernos departamentales y los diversos actores involucrados.

En el capítulo siguiente se expondrá la experiencia nacional y las diversas interpretaciones a la hora de poner en práctica estos conceptos por los gobiernos departamentales.

## **CAPÍTULO 6. ANÁLISIS COMPARADO DE EJEMPLOS NACIONALES: APLICACIÓN EN CANELONES, MALDONADO Y MONTEVIDEO**

Ahora bien, analizada la ley en el contexto de nuestro país, y pasados seis años desde su entrada en vigencia, solo se aplica la recuperación de plusvalías en tres de los 19 departamentos.

Resulta llamativo que un instrumento probado a nivel internacional y en nuestro propio país, que genera recursos genuinos para los gobiernos departamentales, no se haya comenzado a aplicar en todo el territorio nacional.

Analicemos entonces los tres ejemplos nacionales, la normativa aplicada en cada caso, los hechos generadores, el cálculo del mayor valor, cuándo se hace efectivo, dónde se integra una vez acordado, y finalmente cuál es el destino de la plusvalía recaudada.

Se aclara que los datos solicitados así como la vigencia de las normas refieren al período analizado, 2010-2014.

### **6.1. Canelones**

El departamento de Canelones aprueba en el año 2010 el Plan de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa (Costaplan) y posteriormente se aprueban las Directrices Departamentales en el año 2011.

El Costaplan,<sup>9</sup> primer plan local aprobado en el marco de la LOTDS, define en su artículo 5 que son principios rectores y finalidades del plan, entre otros:

- regular el uso del suelo y su aprovechamiento asegurando el interés general, y armonizando con este los legítimos intereses particulares, procurando el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes;
- propiciar la justa distribución de cargas y beneficios derivados de la planificación territorial y de la acción urbanística de la comunidad, así como la recuperación por la comunidad de los mayores valores inmobiliarios generados por la planificación y actuación territorial pública.

En el Costaplan se definen dos instrumentos de recuperación de plusvalías en consonancia con los artículos 46 y 60 de la LOTDS: la valorización y el mayor aprovechamiento, que se describen a continuación.

---

<sup>9</sup> Decreto 6 Junta Departamental, Plan de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa. Intendencia de Canelones, 2010.



## **Valorización**

En el artículo 19.4 se define la valorización como un instrumento mediante el cual se desarrolla el principio establecido en el artículo 5 mencionado.

Este artículo define

...que la valorización está relacionada con el incremento del valor económico del suelo involucrado en una intervención dentro del perímetro de actuación del Costaplan.

Plantea que dicha valorización se puede originar por la variación de los siguientes parámetros:

- a) cambios de categoría del suelo,
- b) cambios de usos del suelo,
- c) reparcelamiento.

### **Valorización por autorización de cambios de categoría del suelo**

Cuando se autoriza el cambio de categoría de suelo de un inmueble, la valorización se define como el valor de comercialización del inmueble menos el valor de mercado antes de la autorización y menos el costo de las inversiones para infraestructuras realizadas por el propietario para hacer viable el cambio de categoría.

### **Valorización por autorización de cambios de uso del suelo**

Cuando se autoriza un cambio de uso del suelo de un inmueble, la valorización se define como el valor de comercialización del inmueble con la incorporación del nuevo uso autorizado menos el valor de mercado antes de la autorización y menos el costo de las inversiones para infraestructuras en que pudiera incurrir el propietario para hacer viable ese cambio de uso.

### **Valorización por reparcelamiento**

Cuando se autoriza el cambio normativo referente a nuevos fraccionamientos, la valorización se configura como el equivalente al valor de comercialización de dichos inmuebles con la nueva subdivisión menos su valor en aplicación de la anterior y menos el costo en que el particular pudiera incurrir para efectuar las inversiones en infraestructuras necesarias para hacer viable el nuevo fraccionamiento.

En los tres casos el cálculo de valorización de comercialización final del inmueble se hace descontando el valor inicial y el costo de las infraestructuras en que hubiera incurrido el privado necesarias para su transformación. Esta diferencia nos da la valorización real del inmueble.



Figura 5. Parque de las Ciencias. Cambio de categoría del suelo, Canelones.

### **Cálculo de la valorización**

Luego el decreto define en que porcentaje participará la Intendencia en el mayor resultante por valorización.

El decreto define el precio y la valuación para su cálculo de la siguiente manera:

En los casos de cambio de categoría, cambio de uso del suelo y reparcelamiento, el precio será el veinte por ciento (20 %) de la valorización.

La valuación para el cálculo del precio reflejará el valor real de los inmuebles (valor venal) y será suministrada con documentación fehaciente por los proponentes y verificada por los servicios técnicos competentes del gobierno departamental.

Este cobro por retorno de valorización se ha realizado en el departamento de Canelones referido a cambio de categoría del suelo de categoría rural a suburbana, en zonas definidas por el Plan como potencialmente transformables para Categoría Suburbana de usos Mixtos (logístico e industrial).

### **Mayor aprovechamiento por edificabilidad**

El artículo 19.5 define el **mayor aprovechamiento por edificabilidad**

...como un instrumento mediante el cual se desarrolla el principio que refiere a la recuperación por la comunidad de los mayores valores inmobiliarios generados por la planificación y actuación territorial pública.

El mayor aprovechamiento está relacionado con el incremento del valor económico del suelo por la sola variación de los parámetros de edificabilidad.

Este artículo toma como concepto base el concepto del *suelo creado* de Brasil y su antecesor, el *techo legal de densidad* francés.

El Plan define un coeficiente de aprovechamiento básico que está relacionado con la altura y con el factor de ocupación del suelo (densidad de ocupación).

A los solos efectos del cálculo del mayor aprovechamiento por edificabilidad, la altura básica correspondiente al perímetro del Costaplan es de 8,5 metros y el FOT (factor de ocupación total) es de 120 %.

En las zonas donde se admitan mayor altura y mayor FOT, u otras que podrán surgir de definiciones para zonas específicas o de los proyectos urbanos de detalle, la mayor edificabilidad que resulte de un incremento de la altura básica será considerada mayor aprovechamiento.

En definitiva, el mayor aprovechamiento refiere a los metros cuadrados edificados por encima del coeficiente básico.

Sobre estos metros cuadrados edificados se calcula el precio de la contrapartida a pagar, que no resulta otra cosa que el pago del “suelo creado”, o sea el suelo que sería necesario tener para construir los metros cuadrados por encima del coeficiente básico.

### **Cálculo del mayor aprovechamiento**

El precio resultará de la aplicación de la siguiente fórmula:

La cantidad de metros a edificar por encima de la altura básica (8,5 metros) será dividida entre el FOT (1,2) y el número resultante se multiplicará por el valor del metro cuadrado del suelo donde se construirá la edificación.

En los casos en que el total de la construcción a realizar no supere el FOT básico (120 %), se considerará la mitad del valor anterior.

La tasación se realiza sobre la base del valor venal del suelo. No está relacionada con el valor de construcción, sino exclusivamente con el valor real del suelo en el área de actuación.

Sin embargo existe una cláusula que implica verificar que el precio de las contrapartidas por mayor aprovechamiento no supere el 15 % del precio promedio de venta del metro cuadrado de edificación multiplicado por los metros construidos por encima de la altura básica. En este sentido la norma admite un porcentaje máximo de incidencia del suelo en el precio de venta.

### **Fondo de Gestión Urbana**

Al igual que la LOTDS, el Costaplan prevé que el pago del precio de la valorización o el mayor aprovechamiento se podrá realizar en dinero o en especie.

En el caso de que se opte por el pago en dinero, dicho monto se integrará al Fondo de Gestión Urbana. En el caso de que el pago sea en especie, este podrá hacerse efectivo mediante inmuebles escriturados a favor de la Intendencia, libres de obligaciones y gravámenes, o la realización de obras en espacios públicos o construcciones públicas de valor equivalente.

La aplicación de este decreto ha resultado de suma importancia para el departamento. El pago se realiza en las tres modalidades previstas: en dinero que se deposita en el Fondo de Gestión Urbana, en tierras escrituradas a nombre de la Intendencia en lugares previstos por el Plan para localización de viviendas de interés social o en equipamientos públicos como centros de barrio, plazas, gimnasios, piscina u otros.

En los casos en que el pago se realiza en especie (tierras o equipamientos), se firma un Contratoplan en el que se definen claramente monto, plazos y características de las contrapartidas a realizar por el privado.

El decreto crea el Fondo de Gestión Urbana con el objeto de aportar al cumplimiento de los fines y objetivos del Costaplan contenidos en el artículo 5 del decreto departamental, y con carácter extensivo a la totalidad del territorio departamental.

Este Fondo de Gestión Urbana se integra con los siguientes recursos:

- a) asignaciones presupuestales;
- b) montos percibidos por la valorización y mayor aprovechamiento;
- c) herencias, legados y donaciones que sean aceptados por la Intendencia y sean destinados a este fondo;
- d) recursos provenientes de fondos públicos o de la cooperación internacional.

El Fondo de Gestión Urbana se reglamentó para todo el departamento en noviembre de 2012 (resolución 12/06046) a los efectos de dar cumplimiento a los fines territoriales especificados en los planes, programas y proyectos del departamento de Canelones.

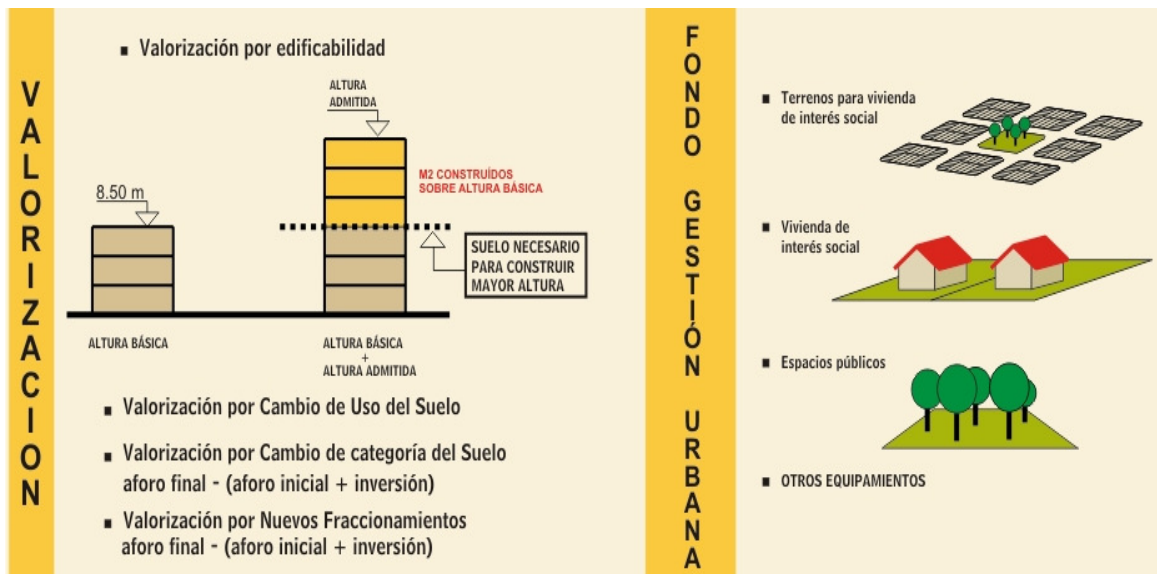


Figura 6. Fuente: Costaplan, 2011.

La creación del Fondo de Gestión Urbana ha permitido viabilizar el cobro de la valorización y el mayor aprovechamiento previstos.

Está integrado por la Dirección de Gestión Territorial, la Dirección de Recursos Financieros y la Dirección de Gobiernos Locales y depende directamente del intendente de Canelones.

Se ha planteado el cobro de valorización en efectivo depositado en el Fondo de Gestión Urbana, se han recibido tierras para su ingreso a la cartera de tierras departamental y se han ejecutado obras de equipamiento de espacios públicos por los privados.

Esta modalidad resulta muy interesante ya que el gobierno departamental define la obra a realizar por el privado, le entrega el proyecto ejecutivo y realiza la supervisión.

Es así como un edificio en una zona especificada por el Plan presenta la viabilidad de un edificio con la nueva altura reglamentaria generando el cobro del mayor aprovechamiento por mayor edificabilidad.

Este monto retorna a la ciudad de dos formas: la compra de terrenos para vivienda de interés social y la realización de un centro de barrio en otro sector de la ciudad carente de equipamientos.

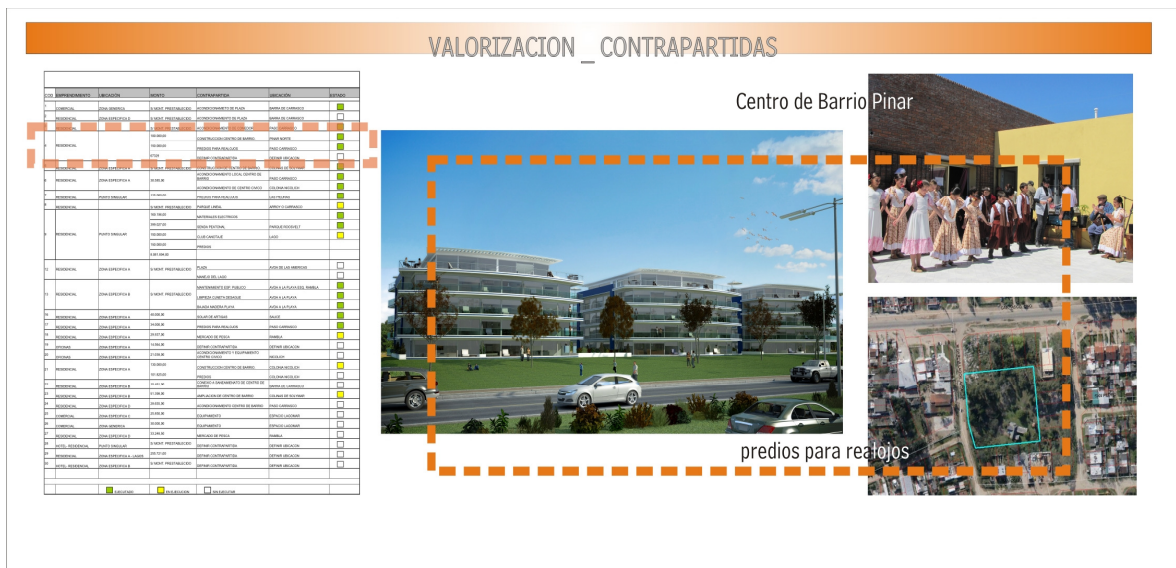


Figura 7. Fuente: Costaplan, 2011.

Asimismo se reglamentó un régimen de promoción de inversiones por el cual la Comisión del Fondo de Gestión Urbana podrá analizar en cada caso minorar la valorización, tomando en cuenta los siguientes criterios: generación de empleo local, emplazamiento en ámbitos particulares definidos de promoción departamental, usos definidos de interés departamental, como vivienda de interés social, emprendimientos productivos industriales, servicios o turísticos, y por último, utilización de tecnologías limpias y energías renovables.

### **Destino de las contrapartidas**

En la reglamentación del Fondo de Gestión Urbana se estable el destino de las contrapartidas.

Se destinará a dar cumplimiento a los fines y objetivos de los instrumentos de ordenamiento departamentales en la totalidad del territorio departamental.

En especial a:

- La adquisición de tierras para programas de vivienda de interés social o para fines sociales, deportivos, educativos y culturales.
- La construcción de equipamiento urbano público con destino a plazas, parques, espacios deportivos, culturales, sociales.
- Otros, previstos en los instrumentos de ordenamiento territorial.

Se destaca la definición del destino de las contrapartidas con un criterio redistributivo y de equidad social en todo el departamento. De esta forma, las plusvalías recuperadas en una ciudad se utilizan muchas veces en equipamientos públicos o viviendas de interés social en otras ciudades fuera del ámbito del plan local donde se generaron.

Resulta fundamental en este sentido asociar el destino de las contrapartidas con el proceso de planificación. Definir las prioridades a partir de programas y proyectos derivados de instrumentos de ordenamiento territorial permite redistribuir de acuerdo a las necesidades reales, con criterios de equidad social.

En el Plan de Ciudad de la Costa se previeron zonas específicas con mayor edificabilidad y zonas de usos múltiples, para lo cual fue necesario transformar el suelo de categoría rural a suburbana, con los instrumentos asociados para la recuperación de plusvalías (figura 8).

La redistribución de lo recaudado se redistribuye dentro del perímetro del Plan e incluso en el resto del departamento con estos criterios (figura 9).

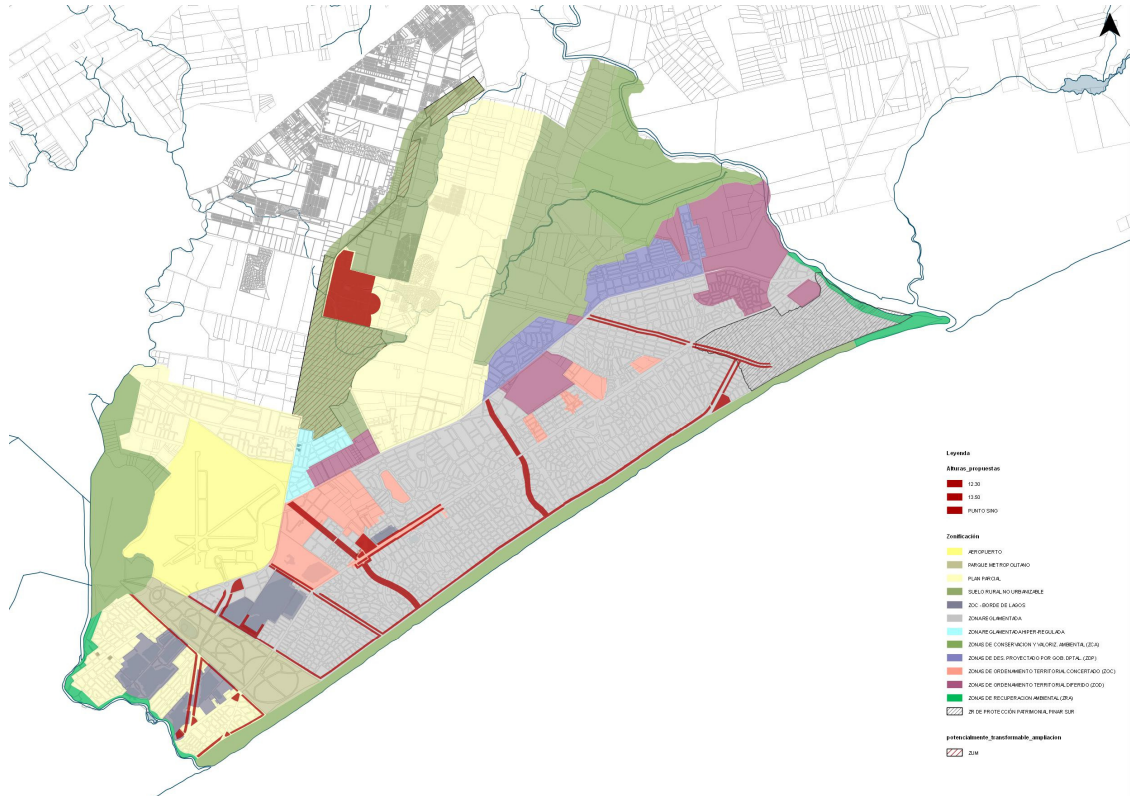


Figura 8. Plano zonificación. Fuente: Costaplan, Intendencia de Canelones. (Ver anexo 3)

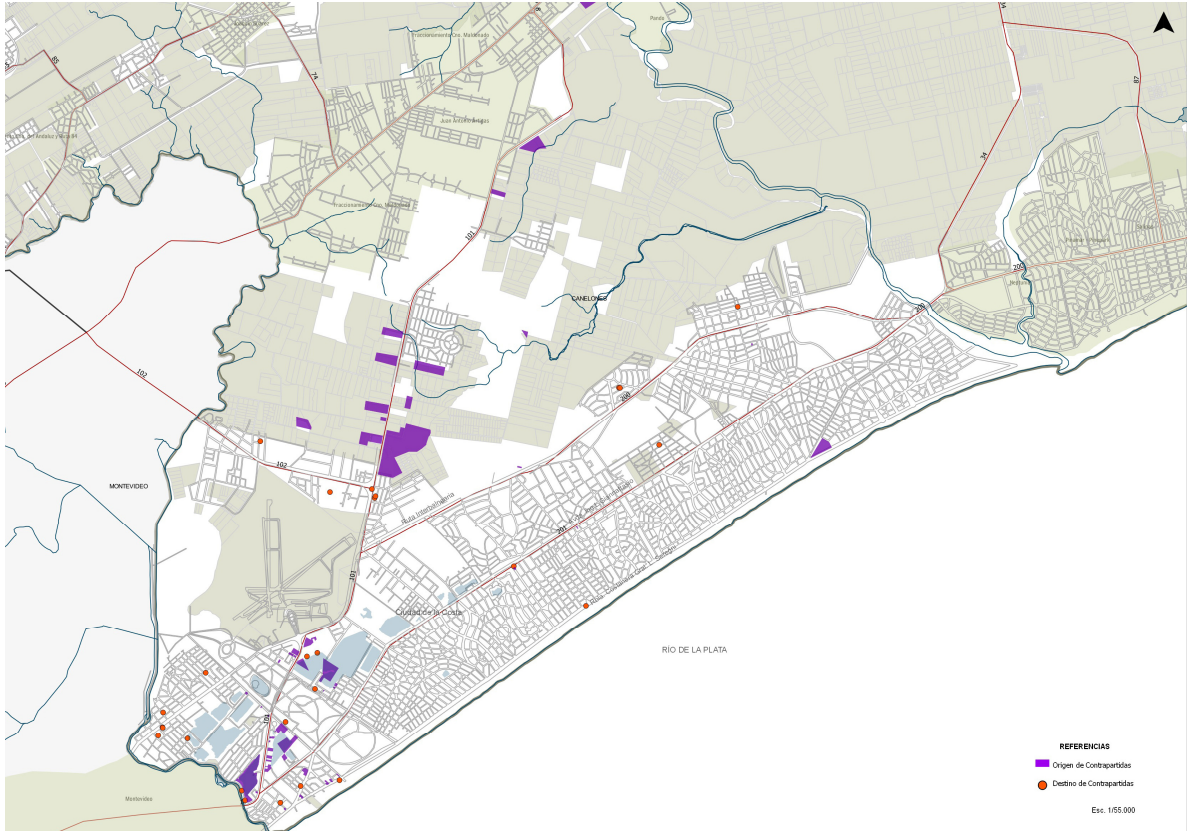


Figura 9. Plano origen/destino plusvalía. Elaboración propia. Fuente: Intendencia de Canelones. (Ver anexo 4)

## 6.2. Maldonado

En Maldonado se ha reglamentado la recuperación de plusvalía referida a la mayor edificabilidad, y si bien está prevista la posibilidad de recuperación de plusvalía por cambio de categoría del suelo, esta no ha sido instrumentada.

El instrumento definido a tales efectos es el retorno por mayor valor inmobiliario, el cual se define en el artículo 1<sup>10</sup> (artículo D. 383 TONE).

El incremento del aprovechamiento de un inmueble tiene como consecuencia el aumento del valor económico del suelo involucrado, originado por el aumento de la edificabilidad y/o altura, como consecuencia de la modificación de las afectaciones.

En todos los casos en que, por disposición general o por aplicación a una situación particular, se produzca un incremento en el aprovechamiento del inmueble respecto a la situación normativa anteriormente vigente, denominada básica, corresponderá el **retorno por mayor valor inmobiliario**.

Este artículo define claramente, al igual que la legislación colombiana, que el mayor valor inmobiliario se calculará tomando como base la normativa anterior vigente, refiriendo exclusivamente a variación de dos parámetros: edificabilidad y altura.

En el artículo 2, el decreto establece que

...los propietarios de inmuebles cuyo valor de suelo se vea incrementado por la causa anterior, deberán abonar a la Intendencia un monto compensatorio de la mayor edificabilidad (ocupación o altura) resultante de la aplicación de la nueva normativa.

Para las actuaciones en programas estatales o de viviendas de interés social, públicas o privadas, la Intendencia podrá renunciar a ejercer el derecho, en forma debidamente fundada, hasta por el total del monto compensatorio. La exoneración se otorgará siguiendo el procedimiento establecido en las normas vigentes.

El decreto define la recuperación de plusvalías como una participación que se materializará de las siguientes formas:

- a) mediante la cesión por el propietario de suelo a la Intendencia de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo, que se incorporarán a la Cartera de Tierras;
- b) mediante el pago en efectivo equivalente al aporte pertinente. Los recursos en dinero solo podrán hacerse efectivos con cargo al Fondo de Gestión Territorial,
- c) obras de infraestructura de carácter social.

En su artículo 4 define cuándo se constituye la obligación de hacer efectivo el retorno por mayor valor inmobiliario y esta queda configurada en el momento de hacer uso del aumento de edificabilidad.

---

<sup>10</sup> Decreto 3866, Junta Departamental, Intendencia de Maldonado, 2010.



Esta obligación queda asociada a la aprobación del permiso de construcción.

La Intendencia dará permiso para construir una vez que se haya efectivizado la cesión de suelo establecida o pagado el aporte equivalente en la forma determinada.

En la resolución de aprobación del permiso de construcción se establecerá el monto, el que se abonará antes del retiro de copias de planos aprobados.

Incluso está reglamentada la forma de pago, que podrá ser en cuotas en un máximo de 18. En este caso, para retirar copias de planos aprobados, deberá haberse realizado el convenio de pago y abonado la primera cuota.

Este criterio resulta de gran practicidad ya que además define que el retorno por mayor valor debe ser pagado en su totalidad con anterioridad a la solicitud de la habilitación final de obras. O sea que esta participación en plusvalías queda definitivamente ligada a la mayor edificabilidad y puede etapabilizarse solamente en su transcurso.

La Intendencia dejará constancia de la existencia del derecho al cobro del mayor aprovechamiento conjuntamente con el recibo de contribución inmobiliaria, pero este no se constituye en un tributo sino en un pago que se realiza por única vez y frente al hecho consumado del uso de la mayor edificabilidad otorgada.

### **Cálculo de retorno por mayor valor**

La Intendencia define con claridad el cálculo del mayor valor y lo refiere a la edificabilidad y el costo del metro cuadrado de construcción, con un costo fijo que actualiza por el índice de la construcción.

Para el cálculo de retorno por mayor valor, toma como base el costo de edificación (CE), que se fijó en \$ 19.000 (pesos diecinueve mil) por metro cuadrado de construcción a la fecha de entrada en vigencia del decreto y se actualiza por el Índice de Costo de la Construcción (ICC), datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE), calculado al último día del mes inmediato anterior a la fecha de su liquidación.

Sobre el total del mayor aprovechamiento inmobiliario (MAI) se aplicará un porcentaje del 20 % que determinara el retorno por mayor valor (MAI por CE por 0,20).

Esta forma de cálculo, si bien no se basa en el valor del suelo específicamente, define un mayor valor que refleja la incidencia del valor del suelo en el valor de construcción.

Se plantea un **coeficiente de ponderación** (CP) que considera las diferencias sociales y económicas de las áreas del departamento, y que el gobierno podría incentivar el uso de la nueva normativa por razones urbanísticas.

Este CP afectará el retorno por mayor valor calculado y se establecerá en cada nueva normativa, pudiendo minorar la plusvalía por 0,8, 0,6 o incluso 0 en

determinadas áreas donde el gobierno departamental quiera promover la densificación y exonerar del pago de valorización.

Este decreto no es retroactivo, por lo que establece que en los casos de modificación de normas de edificación posteriores a su entrada en vigencia los propietarios de inmuebles podrán optar por regirse por las regulaciones anteriores, en forma total o parcial, siempre que la norma lo admita, consideradas básicas a efectos del cálculo del retorno por mayor valor.

### **Fondo de Gestión Territorial**

En su artículo 11 se crea el Fondo de Gestión Territorial del Departamento de Maldonado.

Los recursos del Fondo de Gestión Territorial se aplicarán para el desarrollo territorial y la implementación de los planes y demás instrumentos de ordenamiento territorial, para actuaciones de carácter social o ambiental o para programas de vivienda de interés social.

El Fondo de Gestión Territorial se compone de la siguiente forma:

- a) los montos percibidos por retornos de mayor valor inmobiliario;
- b) las asignaciones presupuestales;
- c) los ingresos producto de sanciones por contravención a las normas territoriales;
- d) el producto de la venta de inmuebles de la Cartera de Tierras o la renta producida por dichos inmuebles;
- e) las herencias, legados o donaciones que sean aceptados por la Intendencia y sean destinados al Fondo;
- f) los recursos provenientes de fondos públicos o de cooperación internacional.

### **Destino de las contrapartidas**

El artículo 13 define que los recursos asignados a programas de viviendas de interés social o actuaciones de carácter social en el marco del Fondo de Gestión Territorial podrán aplicarse únicamente para:

- a) la adquisición de inmuebles con destino a la Cartera de Tierras;
- b) fondos rotatorios para materiales y suministros de rehabilitación urbana y mejoramiento de vivienda de interés social;
- c) banco solidario de materiales para autoconstrucción de vivienda de interés social;
- d) asistencia técnica o acciones relacionadas con los programas y proyectos de vivienda de interés social;
- e) obras de carácter social o desarrollo territorial.

Para la gestión de dicho fondo se crea una **Comisión Especial Mixta** del gobierno departamental.

Esta comisión será integrada por un edil de cada lema partidario con representación en la Junta Departamental (estos tendrán un suplente respectivo) y la misma cantidad de representantes designados por el intendente (los que serán funcionarios municipales y no percibirán remuneración alguna por esta función), uno de los cuales la presidirá.

Serán sus cometidos:

- a) asesorar respecto a que los destinos específicos de los inmuebles de la Cartera de Tierras respondan a los establecidos;
- b) asesorar respecto a la utilización del Fondo de Gestión Territorial, asegurando el cumplimiento de los fines dispuestos;
- c) vigilar, en general, el funcionamiento y destino de los bienes de la Cartera de Tierras y de los valores del Fondo de Gestión Territorial.

Se consultará con la Comisión Especial Mixta en forma previa a cualquier asignación de inmuebles pertenecientes a la cartera de tierras, así como para su enajenación.

Se consultará también la programación en la utilización de los recursos asignados al Fondo de Gestión Territorial.

El artículo 15 resulta muy interesante ya que deja claro que el cobro del retorno de mayor valor no exime del pago de los tributos nacionales o departamentales que afectan la propiedad inmueble.

En particular, no sustituyen ni modifican la contribución por mejoras ni afectan ninguna otra de las facultades u obligaciones que refieren a los inmuebles en la jurisdicción del departamento de Maldonado.<sup>11</sup>

Queda claro que el retorno por mayor valor no es un tributo y por tanto no sustituye ni modifica los impuestos, tasas u otros tributos que afectan a las propiedades en el departamento.

---

<sup>11</sup> <http://www.juntamaldonado.gub.uy/index.php/decretos-2010/315-decreto-3870.html>

Política

Martes, 20 de Diciembre de 2011

**Retorno por mayor valor edilicio ronda los US\$ 3.000.000**

11:15 | Así lo informó a FM Gente el intendente Óscar de los Santos, quien defendió las modificaciones a las ordenanzas bajo el concepto de que implican "reglas claras para todos los empresarios" y no para algunos. El jerarca enfatizó que el retorno por mayor valor es una contrapartida instrumentada por el gobierno frenteamplista, que ha reportado unos US\$ 3.000.000.

De los Santos remarcó que, a diferencia del anterior gobierno nacionalista, el Frente Amplio aprobó modificaciones para garantizar "normas y reglas de juego claras" para todos los inversores, en lugar de aprobar excepciones para beneficiar a algunos.

Remarcó que, en ese proceso, los ediles oficialistas aprobaron el mecanismo de Retorno por Mayor Valor a cambio del beneficio que logran los empresarios. En ese sentido, sostuvo que todos han respondido a esta contrapartida obligatoria, que beneficia a toda la sociedad.

De esta forma, el jefe comunal contestó a los ediles nacionalistas, que en la última semana sugirieron que la reciente modificación a la Ordenanza de la Hotelería beneficia a un solo inversor en el fraccionamiento Lobos de Punta del Este.

(foto: torres Ocean Drive, con finalización prevista para junio de 2012)

Figura 10. Fuente: <http://www.fmgente.com.uy/noticias/retorno-mayor-valor>.

Se destaca en este caso que la valoración refiere a un porcentaje de la mayor edificabilidad concedida por el valor de construcción y no por el valor del suelo. Sin embargo la legislación prevé un cálculo simplificado y transparente y de fácil implantación en el departamento, estableciendo normas y reglas de juego claras.

También parece novedosa la incorporación de un índice de ponderación que permite aplicar en forma diferenciada la captación del mayor valor en condiciones establecidas previamente, evitando discrecionalidades a la hora de eximir o reducir el pago en determinadas situaciones.

### 6.3. Montevideo

El caso de Montevideo tiene la particularidad de que su aplicación es anterior a la aprobación de la LOTDS, ya que la recuperación de plusvalías fue incluida en la Normativa Urbanística del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del año 1998.<sup>12</sup>

El artículo 37 define que

Los regímenes de gestión del suelo son el conjunto de modalidades operativas que el Plan establece para regular las intervenciones de las Entidades Públicas

<sup>12</sup> Plan Montevideo, decreto 28242, Junta Departamental, Intendencia de Montevideo, 1998.

y de los particulares sobre el territorio departamental, según las determinaciones establecidas por el mismo y su desarrollo.

Se establecen tres regímenes de gestión del suelo en todo el territorio departamental:

- A) General D.38
- B) Patrimonial D.39
- C) Específico D.40

La recuperación de plusvalías se da en el marco del artículo D.40. Este constituye un régimen específico que refiere a la gestión del suelo para cuyo ordenamiento y desarrollo se aplica una normativa especial que sustituye a la normativa general en términos de usos, edificabilidad y reparcelaciones.

Se aplica exclusivamente en suelo urbano, en áreas de promoción y en suelo suburbano o potencialmente urbanizable, cuando cuenten con programa de actuación urbanística aprobado (PAU).

Es un régimen de carácter temporal, que se extingue una vez cumplidos los plazos establecidos por el planeamiento correspondiente sin que se haya ejecutado.

Como se aprecia, los términos no refieren a la LOTDS, pero se interpretan claramente sus objetivos. En el decreto se habla de *programa de actuación urbanística*; hoy a partir de la ley se llaman *programas de actuación integrada*.

Obligatoriamente, las áreas que se incluyan en el régimen específico se desarrollarán mediante unidades de actuación que dispongan la justa distribución de las cargas y beneficios derivados de su aplicación.

El POT en su artículo D.8 prevé las modificaciones a sí mismo y las clasifica en **modificación simple** y **modificación cualificada**.

Se consideran modificaciones simples aquellas que no alteren ningún elemento de rango legislativo ni supongan incremento de aprovechamiento. Por tanto la aprobación de la modificación corresponderá al intendente, previo informe de la Comisión Permanente del Plan, comunicándolo a la Junta Departamental. Estas modificaciones se asimilan a las tolerancias.

Se consideran modificaciones cualificadas aquellas que afecten algún elemento sustancial, supongan incremento de aprovechamiento, cambio de la zonificación primaria o modificación directa del régimen del suelo. En este caso la aprobación corresponderá a la Junta Departamental, a iniciativa del intendente municipal y previo informe de la Comisión Permanente del Plan. Estas modificaciones se asimilan a las excepciones.

El artículo D.40 define el régimen específico en el que se encuadra la recuperación de plusvalías.

Se refiere a la gestión del suelo para cuyo perfeccionamiento, ordenamiento y desarrollo, conforme a los objetivos del Plan, se aplica una normativa especial sustitutiva de la general en términos de usos, edificabilidad y reparcelaciones.

Se aplica:

- a) en suelo urbano;
- b) en suelo suburbano o potencialmente urbanizable, cuando cuente con programa de actuación urbanística aprobado, y en función de sus disposiciones, en las áreas en que lo establezcan los correspondientes y preceptivos planes especiales de ordenación que desarrollan dicho programa;
- c) en suelo rural.

Se aplica obligatoriamente en los casos de modificaciones cualificadas que supongan incremento de aprovechamiento de acuerdo a lo dispuesto. En este sentido, los propietarios incluidos en el régimen específico deberán abonar a la Intendencia un **precio compensatorio**.

Posteriormente, en 2007 se aprueba la **reglamentación del artículo D.40** del Plan Montevideo.

La resolución 1066/07, en su artículo 2, define el **mayor aprovechamiento** como el

...incremento del valor económico de los inmuebles involucrados en una intervención en el territorio departamental originado por diversos factores que se regulan por el régimen específico.

El artículo 3 establece que

...el mayor aprovechamiento se origina por la variación de los usos autorizados, la edificabilidad, la normativa de fraccionamientos, o la combinación de estos parámetros.

El artículo 4 define la valoración del **mayor aprovechamiento por cambio de usos**.

Cuando por aplicación del Régimen Específico se autorice el cambio de uso del suelo de un inmueble, el mayor aprovechamiento es el valor de comercialización del inmueble con el nuevo uso autorizado menos su valor antes del cambio y menos el costo de las inversiones en infraestructuras públicas incurridas para hacer viable ese mayor aprovechamiento.

El artículo 5 define el concepto de **mayor edificabilidad** como

...el conjunto de construcciones que pueden desarrollarse en el volumen definido por el área máxima de ocupación del suelo por una altura igual a la o las alturas máximas autorizadas para este y conforme a la normativa urbanística y de edificación vigente. Toda autorización para edificar que implique construir por fuera de esa edificabilidad básica, siempre que no configure una tolerancia, constituye mayor edificabilidad y generará mayor aprovechamiento, aunque la edificabilidad total resultante para el inmueble

fuera igual o menor a la que le correspondería en aplicación de la norma vigente.

La valoración de la mayor edificabilidad se define en el artículo 6 como la valoración económica de la mayor edificabilidad y se expresa por el valor de comercialización.



Figura 11. World Trade Center, Montevideo.



Figura 12. Diamantis Plaza, Montevideo.

El artículo 7 define la valoración del mayor aprovechamiento **por cambio de la normativa de fraccionamientos**.

Quando por aplicación del Régimen Específico se autorice el cambio de la normativa de fraccionamientos aplicable a uno o varios inmuebles, el mayor aprovechamiento es el valor de comercialización de dichos inmuebles con la nueva normativa, menos su valor en aplicación de la normativa anterior y menos el costo de las inversiones en infraestructuras públicas incurridas para hacer viable ese mayor aprovechamiento.

Finalmente el decreto considera es su artículo 8 **la valoración del mayor aprovechamiento en los Programas de Actuación Urbanística.**

Para el caso del desarrollo de un Programa de Actuación Urbanística (PAU) en Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable, el mayor aprovechamiento es el incremento del valor del suelo al incorporarse al suelo urbano; equivale al valor total de comercialización del suelo urbano edificable resultante del desarrollo del PAU menos su valor anterior a este y menos el costo de las inversiones en infraestructuras públicas incurridas para hacer viable ese mayor aprovechamiento.



Figura 13. PAU 10. Cambio de categoría del suelo, Montevideo.

### **Cálculo del mayor aprovechamiento**

El artículo 10 define el **precio compensatorio**, que permitirá definir la recuperación de plusvalía.

El precio compensatorio se determina como un porcentaje del mayor aprovechamiento, según el siguiente detalle:

- a) áreas de promoción y de planes especiales con valor estratégico, hasta un diez por ciento del mayor aprovechamiento;
- b) área costera del Departamento, el equivalente al treinta por ciento del mayor aprovechamiento;
- c) todas las demás áreas, el equivalente al diez por ciento del mayor aprovechamiento.

La integración del precio se realiza en efectivo, en la cuenta extrapresupuestal correspondiente al Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural (FEGUR), según lo que reglamenta el decreto 1066/07.



## Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural

En el año 2001 se crea el FEGUR (**Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural**) por decreto 29434, artículo 79:

*Créase un Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural con el objeto de cumplir con las finalidades y principios rectores del Plan de Ordenamiento Territorial.*

El artículo 81 define que el Fondo Especial podrá integrarse con los siguientes recursos:

- a) Asignaciones presupuestales;
- b) Lo percibido por permisos de edificación, en la forma y proporción que establecerá la reglamentación;
- c) El producto de las sanciones pecuniarias percibidas por contravención a las normas urbanísticas y edilicias;
- d) Los ingresos provenientes de las autorizaciones municipales otorgadas en los casos de actos y operaciones urbanísticas especiales o emprendimientos extraordinarios que se realicen en el área rural;
- e) Las herencias, legados y donaciones que se efectúen a favor de la Intendencia Municipal, que sean aceptadas por este y destinadas al Fondo Especial;
- f) La renta de los bienes inmuebles pertenecientes al patrimonio inmobiliario municipal obtenidos por dación en pago, y el producido de su venta.
- g) Recursos provenientes de fondos públicos o de la cooperación internacional.

## Destino de las contrapartidas

El monto abonado será destinado a infraestructuras y equipamiento público del área considerada. La Intendencia podrá, no obstante, por razones fundadas, destinar tal cantidad al Fondo de Gestión Urbana y Rural para ser utilizada con la misma finalidad, dentro del lineamiento estratégico del reequilibrio sociourbano, en áreas del departamento de menor desarrollo relativo.

Asimismo, la Junta Departamental podrá autorizar en cada caso que dicho precio sea pagado en obras o construcciones públicas de valor equivalente.

La Intendencia determinará por reglamentación la forma y el momento de cálculo del precio compensatorio, el momento y la forma en que deberá hacerse efectivo su pago y el trámite que deberán observar las solicitudes de actos y operaciones urbanísticas especiales (Intendencia de Montevideo).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Departamento de Acondicionamiento Urbano, Capítulo VII, Servicio de Contralor de la Edificación. Sección XXIII, Precio Compensatorio. Mayor Aprovechamiento.

Parece importante resaltar algunos aspectos referidos a su aplicación en Montevideo.

En primer lugar, el decreto deja claro que el precio se deberá pagar independientemente de los costos de mitigación de los impactos, que estarán a cargo de los propietarios o desarrolladores. Por tanto la recuperación de plusvalías no deberá ser utilizada para cubrir costos de infraestructuras o de mitigación de impactos del emprendimiento.

Por otro lado, y dado que es la experiencia de más larga data en el departamento, se reconoce una sistematización para el cálculo del valor de precio compensatorio.

A su vez se encuentra sistematizado el Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural (FEGUR), con técnicos destinados a esta tarea e independiente de los técnicos que calculan su valor. Este sistema permite dar mayor transparencia al proceso.

Llama la atención que todos los cobros por mayor aprovechamiento deban ser aprobados por la Junta Departamental. Esto se asocia a la idea de modificación cualificada, o sea que cada cobro se trata individualmente como una excepción, si bien estas deberían estar asociadas a los instrumentos de ordenamiento territorial.

El pago de un precio compensatorio, entonces, sigue asociado a la idea de mayor edificabilidad por excepción y no tanto por vía normativa.



Figura 14. Plaza Casavalle, Montevideo.

#### **6.4. Análisis comparado de ejemplos nacionales**

Analizados los tres ejemplos nacionales, se encuentran una serie de puntos de encuentro entre los decretos departamentales respectivos y una serie de particularidades que permiten aprender de estas experiencias para avanzar en el tema.



Se valora positivamente la claridad con que los gobiernos departamentales han definido los instrumentos respectivos, en el sentido de **que la recuperación de plusvalías no es un fin en sí mismo sino que es una herramienta fundamental para redistribuir recursos en el territorio, mejorando la calidad de vida de sus habitantes con criterios de equidad social y cohesión socio territorial.**

| INTENDENCIA DE CANELONES |                    |                  |                    |                                |                        |
|--------------------------|--------------------|------------------|--------------------|--------------------------------|------------------------|
| AÑO                      | Valorización (\$)  | Cotización (USD) | Valorización (USD) | Contribución Inmobiliaria (\$) | % Plusvalía y C.I. (*) |
| 2010                     | 16.505.625         | 19,7             | 837.849            | 402.938.210                    | 4.1                    |
| 2011                     | 48.548.685         | 20,15            | 2.409.364          | 414.232.096                    | 11.72                  |
| 2012                     | 25.212.994         | 19,65            | 1.283.104          | 517.085.094                    | 4.88                   |
| 2013                     | 29.382.817         | 21,65            | 1.357.174          | 556.652.963                    | 5.28                   |
| 2014                     | 43.873.081         | 24,65            | 1.779.841          | 742.568.654                    | 5.91                   |
| <b>TOTAL</b>             | <b>163.523.201</b> |                  | <b>7.667.332</b>   | <b>2.633.477.017</b>           | <b>6.21</b>            |
|                          |                    |                  |                    |                                | <b>PROMEDIO</b>        |

(\*): % Plusvalía / IC  
Porcentaje Ingreso de Plusvalía en relación a ingresos de Contribución Inmobiliaria

Figura 15. Cuadro comparativo: ingreso por plusvalía con relación a contribución inmobiliaria. Elaboración propia. Fuente: Intendencia de Canelones.

| INTENDENCIA DE MALDONADO |                    |                  |                    |                                |                    |
|--------------------------|--------------------|------------------|--------------------|--------------------------------|--------------------|
| AÑO                      | Valorización (\$)  | Cotización (USD) | Valorización (USD) | Contribución Inmobiliaria (\$) | % Plusvalía y C.I. |
| 2010                     | 0                  | 0                |                    | 1.318.486.458                  |                    |
| 2011                     | 28.000.997         | 20,15            | 1.389.627          | 1.412.286.086                  | 1.98               |
| 2012                     | 61.338.480         | 19,65            | 3.121.551          | 1.683.262.086                  | 3.64               |
| 2013                     | 38.836.420         | 21,65            | 1.793.830          | 1.837.886.300                  | 2.11               |
| 2014                     | 30.908.728         | 24,65            | 1.253.903          | 1.930.422.159                  | 1.6                |
| <b>TOTAL</b>             | <b>159.084.625</b> |                  | <b>7.558.911</b>   | <b>8.182.343.089</b>           | <b>1.94</b>        |

Figura 16. Cuadro comparativo: ingreso por plusvalía con relación a contribución inmobiliaria. Elaboración propia. Fuente: Intendencia de Maldonado.

| INTENDENCIA DE MONTEVIDEO |                    |                  |                    |                                |                    |
|---------------------------|--------------------|------------------|--------------------|--------------------------------|--------------------|
| AÑO                       | Valorización (\$)  | Cotización (USD) | Valorización (USD) | Contribución Inmobiliaria (\$) | % Plusvalía y C.I. |
| 2010                      | 17.687.997         | 19,7             | 897.867            | 3.487.597.466                  | 0.51               |
| 2011                      | 73.534.827         | 20,15            | 3.649.371          | 3.317.755.376                  | 2.22               |
| 2012                      | 33.349.610         | 19,65            | 1.697.181          | 3.011.666.011                  | 1.11               |
| 2013                      | 60.182.977         | 21,65            | 2.779.814          | 2.675.141.876                  | 2.25               |
| 2014                      | 66.640.929         | 24,65            | 2.703.485          | 2.432.484.162                  | 2.74               |
| <b>TOTAL</b>              | <b>251.396.340</b> |                  | <b>11.727.718</b>  | <b>14.924.644.892</b>          | <b>1.68</b>        |

Figura 17. Cuadro comparativo: ingreso por plusvalía con relación a contribución inmobiliaria. Elaboración propia. Fuente: Intendencia de Montevideo.

### **Incidencia en el presupuesto departamental**

Por otro lado, si analizamos los ingresos por recuperación de plusvalía en estos tres departamentos, entendemos que representan un aporte significativo desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo.

Las intendencias departamentales han tenido un ingreso por recuperación de plusvalías que varían entre 7 y 11 millones de dólares en el quinquenio pasado.

Cuando lo comparamos con el ingreso por contribución inmobiliaria el mayor aprovechamiento o valorización recaudada oscila entre el 2 % y el 5 % de este, y este porcentaje no parece relevante en términos cuantitativos, (figuras 15 a 17).

Sin embargo deberíamos poder contrastarlo con el gasto en obras realizado por cada intendencia, dado que según las entrevistas realizadas, en términos generales, de acuerdo a las entrevistas realizadas, el 80 % de la CI se destina a rubro 0, o sea sueldos y mantenimiento de servicios públicos, por lo tanto solo un 20 % del ingreso estaría destinado a obras de inversión.

**Ahora bien, en este escenario, la recuperación de plusvalías comienza a representar ser significativo ya que representa entre un 10 % y un 25 % del total invertido por las intendencias en obras de equipamiento público, tierras para realojos, viviendas de interés social e infraestructuras.**

Por otro lado, la evolución de la recuperación de plusvalías permite visualizar un avance en el ingreso de estas en términos generales (figura 18).

Téngase presente que si bien se compara el desempeño de las tres intendencias, cada una tiene características particulares a tener en cuenta. Por un lado, Montevideo ya venía cobrando el mayor aprovechamiento con anterioridad a la aprobación de la LOTDS y por tanto cuenta con mayor experiencia y sistematización.

Le sigue Canelones, con ingresos a partir de la aprobación del Plan en 2008, y posteriormente Maldonado, a partir de 2011.

También hay que tener en cuenta en esta gráfica comparativa las condiciones socioeconómicas externas en lo que respecta al mercado inmobiliario y finalmente los períodos electorales.

Será necesario continuar con un seguimiento y monitoreo sistemático que permita continuar evaluando el proceso.

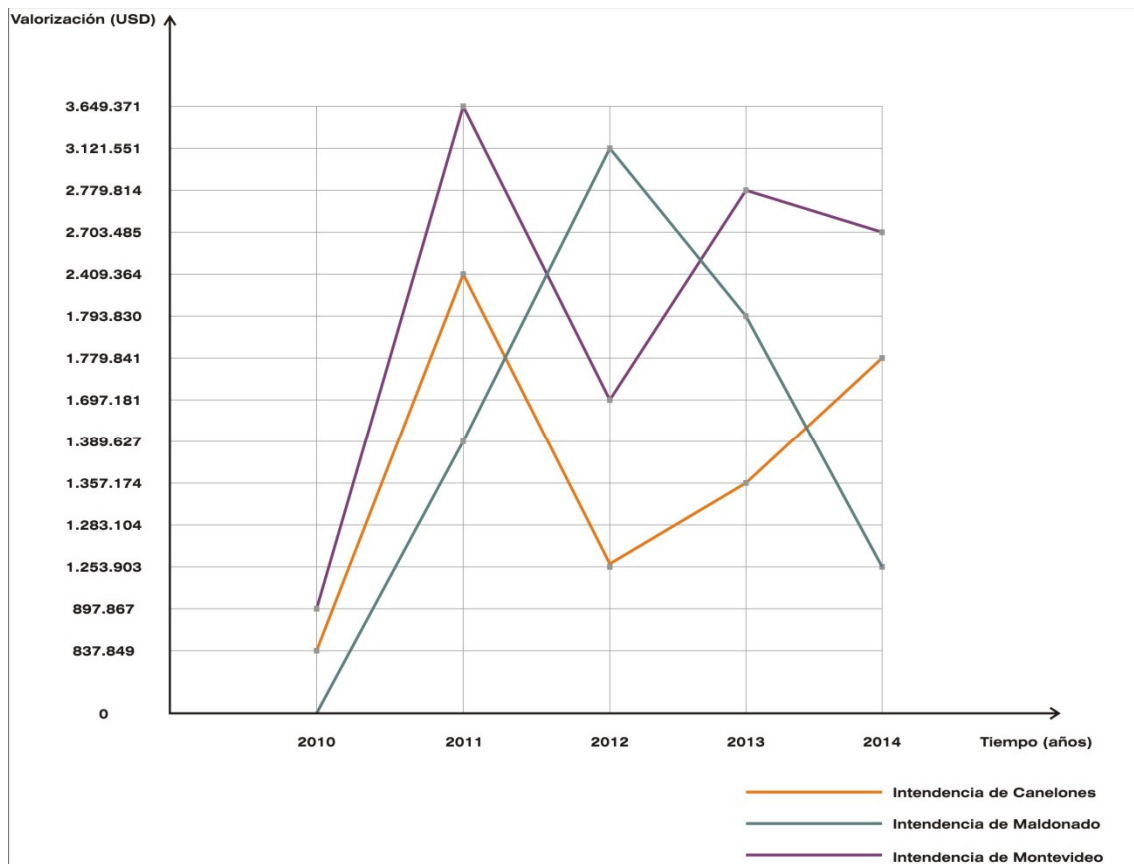


Figura 18. Evolución de la recuperación de plusvalías 2010-2014. Elaboración propia.

### Fondos de gestión

Otro aspecto en común de las tres intendencias es la conformación del Fondo de Gestión Urbana en Canelones, el Fondo de Gestión Territorial en Maldonado y el Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural en Montevideo.

Los fondos creados tienen cometidos similares, así como también son similares su composición (ingresos) y destino.

Varía sustancialmente en cada caso cómo se integran las comisiones que administran el fondo y la forma de gestión.

Mientras que en Canelones el Fondo se integra con tres directores referentes de Planificación, Gobiernos Locales y Recursos Financieros y depende directamente del intendente, en Maldonado la integración incluye representación del ejecutivo y legislativo comunal, cumpliendo el rol de asesorar al intendente, y en Montevideo es puramente técnico, funciona como oficina recaudatoria y de control.

En Montevideo se percibe la desconexión entre la generación de la plusvalía, su cálculo, cobro y aplicación. Esta independencia por un lado genera transparencia en el cálculo, el cobro y el uso de la plusvalía. Sin embargo este tratamiento en compartimentos estancos muchas veces no da cuenta del proceso completo que implican la planificación, la modificación de la normativa, la generación de mayor valor, el cobro de la plusvalía y el uso de esta para los

finés territoriales planeados en los instrumentos de ordenamiento territorial, planes, programas y proyectos estratégicos.

En Canelones se destacan la integración del Fondo de Gestión Urbana y la forma de definir del destino de las contrapartidas para redistribuir en el departamento en este ámbito donde participan las Direcciones de Planificación, Gobiernos Locales y Recursos Financieros.

En Maldonado se valora positivamente la inclusión de representantes de la Junta Departamental en la Comisión de Gestión del Fondo.

### **Cálculo de valor de la plusvalía**

Con respecto al cálculo en sí, los tres departamentos utilizan diversos valores de referencia: Canelones el valor del suelo, Maldonado el valor de construcción y Montevideo el precio de venta.

En términos conceptuales se entiende que el valor más ajustado es el valor del suelo, dado que es el incremento de este valor es el que debemos cuantificar para el cálculo de plusvalías.

Sin embargo, se entiende que las tres intendencias plantean procedimientos claros y novedosos que en definitiva terminan reflejando con coherencia el valor del suelo o su incidencia en el valor total.

En Maldonado la consideración de un valor estándar de construcción, actualizado por encima del coeficiente básico por un índice público y fiable, el ICC, permite sistematizar el cálculo y ahorra el cálculo caso a caso.

Esto simplifica la gestión dado que se limita a actualizar este valor, multiplicarlo por los metros cuadrados por encima de la normativa anterior y ponderarlo con el índice de acuerdo a la zonificación propuesta por Plan de Ordenamiento Territorial para definir el porcentaje de recuperación de plusvalía.

Se destaca como novedoso el IP (índice de ponderación) que se aplica, definiendo diferentes rangos establecidos previamente de recuperación de plusvalías.

En Montevideo el cálculo caso a caso se realiza por método de comparables, considerando entre sus variables el valor de la construcción, el tipo de construcción y su ubicación.

Se plantea la dificultad que supone el cálculo caso a caso, ya que si bien se encuentra sistematizado y calculado rigurosamente, el valor queda afectado por la calidad de la construcción, el costo de la construcción (que varía con la coyuntura económica) y un porcentaje ficticio de incidencia del suelo en el precio total que debería de ser variable según la localización.

En Montevideo sí se toma como referencia el valor del suelo para mayor aprovechamiento por cambio de categoría del suelo.

En Canelones se utiliza el valor del suelo en todos los casos, referido al valor venal, e implica también la consideración caso a caso, en que el privado presenta la tasación correspondiente y la Intendencia lo verifica

Se destaca el cálculo de mayor aprovechamiento por edificabilidad referido al valor del suelo, independientemente del valor de construcción.

Debemos tener presente que tanto Canelones como Maldonado utilizan, como referencia para el cálculo del valor del suelo, los datos originados en la aplicación del Derecho de Preferencia. Este instrumento (artículo 66 de la LOTDS) plantea que

...el Gobierno Departamental tendrá preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial.

Por lo tanto en las áreas donde se recuperan las plusvalías, también se puede utilizar lo recaudado para compra de tierras al amparo de este decreto. Y a su vez, esta la información sistematizada permite ir construyendo en paralelo un observatorio del valor del suelo del ámbito.

### **Destino de las contrapartidas**

En el caso de Canelones, el Fondo de Gestión Urbana integrado por las direcciones de Gestión Territorial, Recursos Financieros y Gobiernos Locales es quien aprueba el destino de las contrapartidas y lo eleva a consideración del intendente. No se eleva a la Junta Departamental para su aprobación, sino que luego de aprobada por el intendente pasa para su conocimiento, ya que ya fue prevista en el instrumento de ordenamiento territorial correspondiente aprobado por el legislativo comunal.

En Maldonado este fondo está integrado por representantes del Ejecutivo y del Legislativo, y tiene entre sus cometidos asesorar sobre el destino y utilización del Fondo de Gestión Territorial. La definición del destino del Fondo es tomada por el intendente, que la eleva a la Junta Departamental para su aprobación; en este sentido la última palabra la tiene el Legislativo comunal.

En Montevideo el Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural (FEGUR) no tiene ninguna implicación en la definición del destino de las contrapartidas. El Fondo tiene un carácter absolutamente técnico y no político. El destino del mayor valor recaudado se define en el ámbito del Departamento de Planificación y el intendente, y luego es elevado en todos los casos para la aprobación de la Junta Departamental.

En definitiva, se entiende que el análisis de estas tres experiencias enriquece el proceso de ajuste y reglamentación del tema a nivel departamental y nacional. Si bien cada departamento ha seguido caminos distintos a la hora de instrumentar y reglamentar la recuperación de plusvalías, se entiende que los tres casos se enmarcan en el espíritu general de la ley, cumpliendo con sus cometidos y principios generales.

|                   | MODALIDAD   | NOMBRE DEL INSTRUMENTO   | ORGANISMO DE GESTIÓN                    | TIPO DE CONTRAPARTIDA  | DESTINO   |
|-------------------|---|--|---|--|---|
| <b>CANELONES</b>  | Valorización por cambio de categoría del suelo; Uso del suelo; fraccionamiento / mayor aprovechamiento por mayor edificabilidad | VALORIZACIÓN art. 19 Costaplan<br>MAYOR APROVECHAMIENTO art. 19 Costaplan            | Fondo de Gestión Urbana (FGU)           | - Efectivo<br>- Suelo para Cartera de Tierras<br>- Equipamientos | - Compra de terrenos para viv. de interés social<br>- Viviendas de Interés Social<br>- Espacios Públicos<br>- Otros Equipamientos: Centros de Barrio; Anfiteatros; Mercado de Pesca; Piscina Municipal, etc.- |
| <b>MALDONADO</b>  | Retorno de mayor valor por mayor edificabilidad<br>Cambio de categoría  | Retorno de Mayor Valor, Decreto 38/70 Mayo 2010<br>Recategorización del Suelo art.27 | Fondo de Gestión Territorial (FGT)      | - Efectivo<br>- Obras de Infraestructura de contenido social     | - Compra de terrenos para integrar a la cartera de tierras<br>- Urbanización para viviendas de interés social<br>- Espacios Públicos  |
| <b>MONTEVIDEO</b> | Mayor edificabilidad<br>Cambio de Categoría del Suelo<br>Cambio de uso<br>Fraccionamientos                                      | Mayor aprovechamiento<br>Modificación Cualificada D8 y D40                           | Fondo de Gestión Urbana y Rural (FEGUR) | - Efectivo<br>- Obras de infraestructura                         | - Compra de terrenos para integrar a la cartera de tierras<br>- Espacios Públicos<br>- Obras de infraestructura   |

Figura 19. Cuadro comparativo: ejemplos nacionales. Elaboración propia. (Anexo 2)



## **CAPÍTULO 7. EL DESAFÍO DE SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO NACIONAL. CONSIDERACIONES DE LA ACADEMIA, TÉCNICOS INTERVINIENTES Y ACTORES POLÍTICOS**

Como se planteó anteriormente, en el marco de la aplicación de la LOTDS y el avance de diversos instrumentos de ordenamiento territorial, se genera un período de transición e incertidumbre en el cual la aplicación de los distintos instrumentos precede a su reglamentación.

Respecto a la valorización a que hace referencia la ley y el mayor aprovechamiento, también se plantean una serie de dificultades a tener en cuenta a la hora de gestionar la recuperación de la plusvalía.

Como analizamos, un aspecto central consiste en definir el valor venal del suelo, antes y después del hecho generador de la valorización, ya sea cambio de categoría del suelo, cambio de uso, fraccionamiento o mayor edificabilidad.

Resulta evidente que este problema se plantea tanto a nivel internacional como nacional y se relaciona con la dificultad para acceder a datos confiables, sistematizados y actualizados respecto al valor del suelo.

Por otro lado se producen diversas interpretaciones y formas de aplicación de la ley en cada departamento, e incluso la definición de no aplicarla en lo que refiere a recuperación de plusvalías en la mayoría de ellos. Esto podría generar corrimientos de emprendimientos de un departamento a otro según el criterio utilizado en cada caso.

Otra dificultad refiere a la conceptualización del tema y la necesidad de contar con equipos multidisciplinarios idóneos, de forma de analizar y reglamentar la inclusión de la recuperación de plusvalía en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial en cada departamento y dar la discusión necesaria en los diversos ámbitos técnicos y políticos.

En este capítulo analizaremos, a través de las entrevistas realizadas, las diferentes miradas sobre el tema desde los diversos actores involucrados en el proceso.

En este sentido, la academia, los técnicos (en la esfera pública y privada), los políticos, los propietarios, los desarrolladores y los propios vecinos tienen distintos puntos de vista, diversos intereses en juego. Es así que se plantean diferencias en los criterios técnicos y políticos, en los tiempos empresariales e institucionales.

También resulta interesante analizar cómo se integran la valorización y el mayor aprovechamiento en la estructura de gastos de las intendencias departamentales, como instrumento de financiamiento las ciudades, y cómo se redistribuye en el territorio (destino de las plusvalías).

## **Entrevistas a los diversos actores**

A los efectos de poder captar las diversas miradas sobre estos temas se realizaron entrevistas con los diferentes actores involucrados, planteando una serie de temas pertinentes para detectar las diversas percepciones del concepto de recuperación de plusvalías y su aplicación en Uruguay a la luz de la LOTDS y los decretos departamentales vigentes.

Dentro de las temáticas planteadas en las entrevistas a nivel departamental se analizaron los instrumentos de ordenación y gestión en proceso o aprobados en el departamento que permitan la captación de plusvalías, con anterioridad o posterioridad a la LOTDS.

Se analizó qué modalidad de recuperación de plusvalías se aplicaba en cada caso, por cambios de categoría del suelo, mayor edificabilidad, cambio de usos del suelo u otros.

A su vez, se analizó cómo se relacionan los instrumentos aprobados con el artículo 46, “Retorno de la valorización”, y el artículo 60, “Mayores aprovechamientos”.

En cada caso, si se ha concretado la creación de un fondo de gestión territorial, quién lo administra y cómo se integra.

Se analizó también en cada caso a qué se destinan los ingresos y cómo se definen las prioridades. Uno de los objetivos fundamentales de la recuperación de plusvalías tiene que ver con la justicia y la equidad social; en este sentido resulta primordial analizar si las contrapartidas se plantean con un criterio redistributivo o se concretan simplemente en el entorno del proyecto.

A la hora de evaluar la recuperación de plusvalías se analizó si el retorno de la valorización representa un incremento significativo en términos cuantitativos en la estructura gastos e inversión departamental, y a su vez si la captación de plusvalías ha promovido cambios cualitativos en el plan de obras de las intendencias (espacios públicos, equipamiento urbano, tierras, vivienda de interés social).

Un tema fundamental refiere a cuál se entiende que es la percepción del tema en los diversos actores involucrados en el proceso de planificación: vecinos, propietarios, inversores, actores políticos, profesionales, gobiernos locales y departamentales, gobierno nacional.

En el entendido de que estamos hablando de un sistema de instrumentos que se manejan en las diversas escalas, local, departamental y nacional, resulta necesario analizar cuál es la relación con los departamentos limítrofes, si existen criterios comunes o similares de implementación de los instrumentos de recuperación de plusvalías.

Otro tema que resultó imprescindible analizar tiene que ver con el valor del suelo, y si a nivel nacional y/o departamental se cuenta con base de datos fiables para los avalúos previos y futuros.

En este sentido, analizar cómo se entiende que afecta el valor del suelo el pago del precio compensatorio, mayor aprovechamiento o valorización.

Se investiga también si se ha avanzado en cuanto a formación y capacitación de equipos multidisciplinarios en el tema ordenamiento territorial, y en particular captación de plusvalías urbanas.

Se propone analizar en la opinión de los diversos actores si la aplicación de estos instrumentos refiere a políticas públicas para el desarrollo urbano o cumplen un rol meramente recaudatorio.

Analizar cuáles resultaron ser, desde la experiencia, las fortalezas y debilidades en la implementación de captación de plusvalías en cada departamento.

Y finalmente, si se entiende que sería deseable su reglamentación a nivel nacional y cuál sería el rol de la DINOT en este caso.

A continuación se describen algunos elementos fundamentales de las entrevistas realizadas agrupándolas según el rol que desempeñan en el proceso: intendentes, técnicos de las intendencias, autoridades nacionales, expertos en el tema e inversores.

Estas entrevistas de alguna forma permiten entender cuál es el estado del arte en la materia, como tomas instantáneas de la realidad en los diversos ámbitos.

### 7.1. Intendentes departamentales

Las entrevistas realizadas corresponden a los tres intendentes, de Montevideo, Maldonado y Canelones, en ejercicio en el período de gobierno julio 2010-julio 2015.

#### Intendenta de Montevideo, Ana Olivera

La intendenta de Montevideo, Ana Olivera, destacó que **el elemento principal para nuestras ciudades radica en la planificación**, definiendo la pertinencia de determinado proyecto en determinado contexto.

Destacó entonces que primero corresponde tomar la decisión de si ese proyecto está bien en ese lugar, luego se analiza si genera más riqueza o mayor valor para el desarrollador, y eso es lo que se recupera para la ciudad.

**El cobro de mayor aprovechamiento apunta a la redistribución.** La Junta Departamental definió que el 70 % de lo producido por el Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural (FEGUR) sería destinado o a la compra de tierra para vivienda o proyectos de espacios públicos.

Un ejemplo es la Plaza Casavalle, que se hizo con fondos del FEGUR, 57 millones de pesos redistribuidos hacia la zona de mayor deuda social (figura 11).

Hay obras emblemáticas, como la obra realizada en Malvín, en la que al edificio Diamantis se le plantea una obra que amortiguación de pluviales por un millón y medio de dólares, que soluciona un problema previo a la existencia del proyecto inmobiliario (figura 10).

Las cuentas de FEGUR las lleva Planificación, y por lo tanto coordina constantemente la utilización del fondo para compra de tierras para realojos u obras estratégicas que derivan de los planes de ordenamiento territorial.

Montevideo tiene una Comisión de Inversiones que también analiza los destinos del FEGUR, y está integrada por todos los directores generales, en especial Recursos Financieros, Planificación, Acondicionamiento Urbano, y a veces Espacios Públicos y Desarrollo Social.

Otra prioridad proviene de la definición programática departamental, referida a fortalecer la cartera de tierra departamental.

Desde el punto de vista cuantitativo, entiende que es un porcentaje considerable, ingresa por FEGUR algo más de un 10 % respecto al total de inversiones para redistribuir en el departamento.

O sea que desde el punto de vista cuantitativo resulta considerable, pero mucho más aún desde el punto de vista cualitativo en lo que refiere a la consolidación de planes de acción trazados en el POT y en las líneas programáticas de gobierno.

Referido al rol de la DINOT, entiende que ha sido muy positivo, ha habido una buena sintonía en el área metropolitana Montevideo, Canelones y San José.

La intendenta destaca la importancia de una comisión que analice los proyectos, en un principio era la del POT, hoy tiene ese cometido la Comisión de Inversiones que trabaja en forma integrada con áreas de Planificación, Movilidad, Acondicionamiento Urbano y otras direcciones.

Esta comisión debe **definir si el proyecto le importa a la ciudad**, eso es lo primero.

### **Intendente de Maldonado, Óscar de los Santos**

En entrevista con el intendente de Maldonado, Óscar de los Santos, se plantean criterios similares a los expresados por la intendenta de Montevideo.

De los Santos plantea que comenzaron con el plan de ordenamiento territorial con ámbitos de participación ciudadana y la idea era establecer reglas de juego claras, con la perspectiva del desarrollo urbano.

**“El retorno por mayor valor (la recuperación de la plusvalía) no es el objetivo en sí mismo, sino que es un instrumento que nos permite redistribuir en el departamento cuando la ciudad le da mucho valor a un suelo.”**

Plantea que había suelos que eran estratégicos para darles valor, como la primera línea sobre el mar, y otros muy deprimidos en segunda y tercer línea. Cuando se aprueban las directrices de ordenamiento territorial y se definen las zonas de desarrollo, se plantean dos posibilidades para el cálculo del aumento de edificabilidad.

Agrega que todo el proceso de definición del instrumento y la fórmula de cálculo implicaron una negociación política. Se hicieron una serie de cálculos para determinar la plusvalía; el riesgo era definir la ecuación económica, ya que algunos daban valores muy altos y otros, muy bajos.

Nos movimos en un margen de criterio razonable. En este quinquenio 2010-2014 recibimos más de 10 millones de dólares, y quedaron aprobados sin ejecutar seis millones y medio. Este dinero fue destinado a la compra de suelo (26 hectáreas de tierra), urbanización y desarrollo de promoción de viviendas de interés social.

También se construyeron algunos equipamientos públicos, como piscinas, para fortalecer la infraestructura urbana existente desarrollando equipamiento deportivo de referencia en centralidades que carecían de ellos.

El intendente destacó la importancia de que la aprobación de los proyectos requiera la aprobación de la comisión integrada por la Intendencia y la Junta Departamental.

No es necesario el envío a la Junta Departamental de todos los casos, siempre que se amparen en el decreto departamental. Se excepcionó del retorno de mayor valor a la hotelería como estímulo a su desarrollo y para viviendas de interés social en zonas donde se promovía su inserción.

Uno de los desafíos planteados consiste en **empoderar a la gente con el concepto del retorno de mayor valor y su redistribución en el departamento.**

Otro desafío tiene que ver con la necesidad de fortalecimiento institucional para establecer reaforos que permitan tener el valor real de cada padrón, ya sea para el cobro del retorno de mayor valor como para el cobro de la contribución inmobiliaria.

### **Intendente de Canelones, Marcos Carámbula**

En entrevista mantenida con el intendente de Canelones, Marcos Carámbula, este plantea que **la apropiación de la plusvalía por la comunidad va de la mano del proyecto descentralizador** de Canelones, devolviendo a la comunidad el valor que se genera por obra pública, por la planificación.

...El haber constituido un fondo de gestión urbana a partir del concepto de recuperación de plusvalía es realmente innovador en todos los planos; le da pautas claras, le da transparencia y le da normas; y al mismo tiempo lo articula por su propia integración con la comunidad. Somos conscientes de que todavía falta mucho más avanzar; pero va por ahí el camino.”

Otro tema que plantea es la **potencialidad del territorio en su conjunto**. Entonces la plusvalía que se genera en zonas de mayor potencialidad económica se redistribuye con el sentido de equidad con que se administra; el ejemplo más paradigmático es la recuperación de plusvalía en Ciudad de la Costa y con ello la concreción de un proyecto de inclusión social y de vivienda en Villa Ilusión, Las Piedras.

Este ejemplo marca claramente la equidistribución en el territorio, ya que la plusvalía recuperada en un municipio se redistribuye en otro municipio de menores ingresos para vivienda de interés social.

Como este ejemplo hay muchos: centros de barrio, plazas, espacios deportivos, sociales, centros de inclusión, proyectos de vivienda. Tienen una dimensión muy interesante cuando justamente se pone en el eje de la cuestión la apropiación por la comunidad de la plusvalía generada en el propio departamento.

Carámbula afirma que otro eje fundamental es la **transparencia**; se aprueba con reglas claras aprobadas por un decreto de la Junta Departamental.

Plantea un aspecto innovador que entiende la recuperación de plusvalía “como un camino para una visión integrada del Uruguay, ya no pensando en el territorio de Canelones; tendría un enorme valor en la redistribución de los recursos pensado a nivel nacional y regional. Ahí hay que ver cómo se respeta la autonomía departamental, pero en la medida en que avancemos en la visión regionalizada de país, debería ir en ese sentido”.

Posteriormente hace referencia también al rol del inversor:

... que se siente parte de un proyecto de desarrollo, que cuando invierte en Ciudad de la Costa invierte sabiendo que hay un plan de ordenamiento territorial con reglas claras que hace que invierta en el departamento. Ningún inversor se ha ido del departamento porque nosotros apliquemos este concepto de valorización de la tierra. El inversor valora la transparencia.

Y a su vez; desde el punto de vista más subjetivo, cuando el inversor ve que la valorización termina en la concreción de un centro de barrio o de viviendas, fortalece las reglas que en Uruguay hoy se dan, el manejo del territorio con un sentido de equidad...; creo que se trata de una relación ganar-ganar”.

Otro aspecto refiere a la **falta la apropiación de estos conceptos por la comunidad**; ese sería el gran desafío que tiene como base la descentralización: que cada municipio, que cada cabildo se apropie de este concepto.

“A nivel nacional es importantísimo dar un salto respecto a la aplicación tal como lo permite la ley, reglamentar a nivel nacional sin vulnerar las autonomías departamentales.”

Afirma que:

Hay dos grandes fortalezas; la fortaleza de que cada departamento aproveche lo que este concepto de recuperación de la plusvalía genera, y en segundo lugar, en un criterio general de ver el país como un todo, no quedarnos en la chiquita...

este concepto extendido al país y visto con características regionales le puede dar muchos recursos y seriedad al plan de inversiones del país (hidrovía, puertos, etc.)”.

## **7.2. Equipos técnicos de las intendencias**

Entrevistados equipos técnicos de las tres intendencias, se destacan algunos aspectos fundamentales en la reglamentación y puesta en práctica de la recuperación de plusvalías que surgen en las entrevistas.

### **Canelones**

Consultado el arquitecto José Freitas, director de Gestión Territorial e integrante de la Comisión Administradora del Fondo de Gestión Urbana, plantea que el destino de las contrapartidas se plantea con un criterio de solidaridad territorial, entiende que es el gran cambio que esta herramienta habilita.

Plantea que “se entiende que no representa un incremento significativo respecto al presupuesto general, pero el efecto es significativo, siendo un componente de primer orden para viabilizar la transformación urbana de áreas de precariedad”.

Afirma que resulta claro que se trata de una herramienta de gestión pública con posibilidades reales de distribución de la riqueza: captar del negocio inmobiliario y reinvertirlo en el desarrollo de lugares desfavorecidos por el mercado.

**...Es una política justa, una política de desarrollo territorial y también social...** La buena ciudad es un espacio socialmente diverso, por tanto el hecho de reorientar los recursos disponibles para propiciar la solidaridad interterritorial e intentar que todos los lugares sean lugares ganadores permite romper la tendencia de segregación socioterritorial y disminuir la brecha entre los barrios ‘ricos’ y ‘pobres’.”

Agrega que, “al mismo tiempo, esta herramienta favorece la gestión del territorio, porque en la gestión es clave tener el marco para orientar y favorecer actuaciones territoriales notables, captar esa energía para el desarrollo general. Por tanto en la formulación de un plan es conveniente prever lo no previsto, es decir, prever herramientas para abordar lo notable y tener un marco para incorporarlo. Entonces con la captación de la plusvalía urbana y otras herramientas se pueden gestionar las situaciones y encaminarlas a los objetivos principales del Plan”.

### **Maldonado**

En la entrevista realizada al arquitecto Adolfo Pieri, director de la Unidad Planificación Urbana de la Intendencia de Maldonado, valora que el Fondo de Gestión Territorial se integre con depósitos en efectivo (en la mayoría de los casos), pero también puede integrarse con tierras o con obras de infraestructura de contenido social.

Considera como una fortaleza que el Fondo esté integrado por una comisión especial mixta compuesta por un edil de cada lema partidario con representación y la misma cantidad de miembros designados por el intendente. Esto le da **transparencia al proceso**, esta comisión es asesora del intendente y a su vez opera como contralor de los fondos.

Plantea que lo fundamental tiene que ver un tema de justicia, que el pueblo de Maldonado comparta lo recaudado y redistribuya en el departamento.

### **Montevideo**

En la entrevista mantenida con los ingenieros agrónomos Marta Siniacoff y Ricardo Zunino, de la Oficina de Catastro y Avalúo de la Intendencia de Montevideo, se destaca la **sistematización del cálculo** del valor del mayor aprovechamiento por mayor edificabilidad.

Cada vez que hay un proyecto que debe pagar valorización se piden una memoria descriptiva, la planilla detallada de PH (individual, común y libres) y se realiza un estudio de mercado en la zona con método de comparables.

Se analiza el valor venal en cada zona específica, se define una categoría constructiva y un valor unitario de construcción, y con ello se obtiene el mayor valor referido a los metros cuadrados edificados por encima del coeficiente básico.

Con respecto al cálculo del mayor aprovechamiento por cambio de categoría del suelo rural a urbano, solo se tiene la experiencia del PAU 10, considerando un índice de razonabilidad, un índice de intensidad de uso, un índice de edificación y un índice de libramiento al uso público.

Para el cálculo se aplica el valor final del suelo (fraccionado para venta) menos la inversión inicial en tierra y las inversiones en infraestructura (pavimento, drenaje pluvial y saneamiento). De este valor se recupera el 10 % de la renta neta del inversor.

Con respecto a cuándo se hace efectivo el cobro de la plusvalía, se plantea que el grado de riesgo es mayor en el cambio de categoría de suelo que en la mayor edificabilidad, el retorno es más lento. Se podrá ir cobrando por unidad de actuación.

En los edificios se tiene en general un retorno más rápido, en el entorno de dos o tres años.

Plantean la importancia de generar un **observatorio de valores del suelo**, como insumo imprescindible para la planificación territorial y la toma de decisiones.

Parece fundamental el aporte realizado respecto a la importancia de la participación de las otras dos instituciones que deberán coordinar los datos: Catastro Nacional y la Dirección General de Registros.



“Tiene que haber un fin general de eficiencia del Estado, compartir información debería ser una premisa fundamental, para asegurar la transparencia y rigurosidad de la tasación.”

Entrevistado el **economista Roberto de Lucía**, integrante de la oficina que administra el Fondo de Gestión Urbana y Rural (FEGUR), plantea que esta tiene un fin recaudatorio.

Es una **cuenta extrapresupuestal** a la que ingresan y egresan montos derivados de contrapartidas, y egresan en cumplimiento de lo definido por el intendente y las áreas de Planificación y Acondicionamiento Urbano.

Es así que en Montevideo se encuentran claramente separado la definición del proyecto que origina la plusvalía, el cálculo del mayor valor, el fondo que lo recibe y la definición del destino de este.

### 7.3. Dirección Nacional Ordenamiento Territorial (MVOTMA)

En el ámbito nacional se realizaron entrevistas con el director nacional de Ordenamiento Territorial y con técnicos de esa Dirección con injerencia en el tema.

En entrevista con el director, **ingeniero agrónomo Manuel Chabalgoity**, este destaca fundamentalmente el rol de la LOTDS como política de Estado, pero teniendo en cuenta las reglas del mercado. El Estado debe intervenir buscando nuevas herramientas.

Resulta imprescindible **conjugar herramientas** que vayan en la misma dirección, aplicando los diversos instrumentos previstos en la ley en forma conjunta.

Por otro lado plantea que es necesario tener potencia en los equipos de planificación apostando a **generar capacidades**.

Con respecto a la recuperación de plusvalías plantea que es necesario analizar por qué fracasan intentos de aplicación como el del departamento de Colonia. Es necesario cuestionarse si los contextos son complicados o las herramientas son complicadas o faltan capacidades.

Finalmente destaca que los procesos de planificación deben ir en consonancia con los procesos de desarrollo socioeconómicos, “por eso resulta fundamental analizar herramientas que posibilitan financiar nuestras ciudades”.

Consultada la **arquitecta Stella Zucollini**, de DINOT, plantea que a siete años de aprobada la LOTDS, nos encontramos con un conjunto apreciable de Instrumentos de OT aprobados en 18 departamentos, que van desde directrices departamentales, planes locales, planes parciales hasta programas de actuación integrada.

Esto nos plantea el desafío de poner en práctica aquellas **herramientas de gestión** que otorga la LOTDS y que desarrollan los principios rectores en su

artículo 5, para establecer un vínculo estrecho entre planificación y gestión, y lograr así los **objetivos estratégicos** planteados en los Instrumentos de OT.

Sobre la *captación de plusvalías* en particular, afirma que Uruguay se encuentra en un proceso de **cambio de paradigma** con relación a cómo conceptualiza el derecho que tienen los gobiernos departamentales a participar de la valorización que genera en el suelo a través de sus instrumentos de ordenamiento territorial.

Si bien hay departamentos que han avanzado en el cobro de mayor aprovechamiento, valorización por cambio de categoría de suelo o cambio de uso, estos son muy pocos.

En DINOT no ven un proceso de incorporación de estas herramientas en forma pareja en todos los departamentos. Podemos identificar algunos de la costa sur que han iniciado este camino hace mucho tiempo, como el caso de Montevideo; otros que han comenzado y van consolidando un proceso como Canelones y Maldonado; otros que directamente explicitan su renuncia al cobro de plusvalías por varias razones.

Sin duda debe conjugarse la **competencia que otorga la LOTDS** para la captación de plusvalías **con la voluntad política de hacerla efectiva**, y para ello es necesario continuar con el proceso de incorporación de estos conceptos en todos los actores.

Considera importante el proceso en que se ha trabajado hasta ahora con las intendencias desde DINOT asesorando, capacitando y financiando la planificación territorial y la gestión para la utilización de estas herramientas que tienen un gran potencial para la redistribución de la riqueza, así como para permitir a los gobiernos departamentales el acceso a ingresos genuinos para la concreción de obras públicas que mejoren la calidad de vida de la población como uno de sus principios.

En entrevista con el **economista Rodrigo García**, de DINOT, este plantea que existe una diferencia en la conceptualización desde el punto de vista técnico y político.

Resulta un tema de interés para todo el territorio nacional, que solo se aplica en Canelones, Maldonado y Montevideo.

Se han realizado avances en el departamento de Colonia, aunque aún no se utiliza.

Entiende que la captación de plusvalías va asociada al movimiento económico de cada intendencia (riqueza relativa), y que una vez que ingresa debería materializarse en obras tangibles, no ir a rentas generales.

Plantea la preocupación de analizar la **sustentabilidad en el tiempo**, qué pasa cuando no hay *boom* inmobiliario y se aminora el ritmo de construcción (ejemplo: Punta del Este).

En general las intendencias argumentan en contra de la recuperación de plusvalía tomando como base prácticas históricas de aceptar lo que venga y no ahuyentar inversores.

#### 7.4. Expertos

Consultado **Álvaro Echaider**, quien participó en la reglamentación del D40 en 1999, se planteó la necesidad del reconocimiento de las prácticas de mercado para que el fundamento de la reglamentación se ajustara a la realidad.

Plantea que normalmente cuando los constructores compran tierra pagan un porcentaje del valor que pueden hacer repercutir en esa tierra en el precio final del metro que venden; normalmente el porcentaje de incidencia es de 10 % como promedio.

El FEGUR dependía originalmente de la Comisión Permanente del Plan Montevideo, que definía las prioridades anuales para el destino de lo recaudado por mayor aprovechamiento.

El POT definía el programa de acción territorial, donde se definían las principales obras a realizar, y el FEGUR era una de las fuentes de financiamiento de esas obras, como por ejemplo el Plan Goes o el Plan Casavalle.

Referido al cálculo, destaca que para calcular el precio del mayor valor se debería **lograr sistematizar la obtención de datos**, cuanto más automática sea la información, mejor; **utilizar los sistemas de información geográfica y despersonalizar el cálculo**.

En entrevista con la **arquitecta Isabel Viana**, esta plantea como tema central para el entendimiento del concepto de recuperación de plusvalías **el valor social de la propiedad**.

Entiende que a 200 años del Reglamento de Tierras<sup>14</sup> no se ha comprendido la filosofía de manejo del suelo que proponía Artigas.

Plantea indirectamente la función social de la tierra: para el reparto de tierras, le saca las tierras a los “malos europeos y peores americanos” y la entrega a los “más infelices”. Artigas no entrega tierra como valor en sí mismo sino como valor de trabajo, le da el ganado para trabajar la tierra y condiciona a ello la tenencia.

Cabe resaltar la mención a que hace referencia Viana sobre Carlos Vaz Ferreira, quien en su libro *Sobre la propiedad de la tierra*<sup>15</sup> dice que la apropiación de la tierra para habitar es injusta y debe ser administrada por la sociedad.

Esta visión de Vaz Ferreira realmente se configura en un manifiesto uruguayo sobre el valor social de la propiedad.

---

<sup>14</sup> Vaz Ferreira, Carlos (1957). *Sobre la propiedad de la tierra*. Edición de Homenaje de la Cámara de Representantes, Tomo V, Montevideo. Fecha original de publicación: 1918.

<sup>15</sup> Tierra y producción a 200 años del Reglamento agrario artiguista, 2015. <http://www.bicentenario.gub.uy/>

Posteriormente en la entrevista se hace referencia a la Ley de Centros Poblados como una ley sensata y justa en cuanto a la sustentabilidad del territorio.

Viana, plantea que el territorio ya está ordenado, que primero hay un orden natural que se puede leer en su geografía.

Hay otro orden que se superpone que es el orden capitalista extractivo, el territorio está ordenado actualmente para que converjan al puerto todas las vías de comunicación y por último un ordenamiento político.

Entonces plantea que hay que pensar un reordenamiento del territorio, y para ello hay que definir para qué país reordenamos y qué modelo de sociedad queremos. Este ordenamiento nuevo debiera superponerse con el ordenamiento natural, para que el territorio fuera sustentable. Respecto al rol de DINOT, plantea que el primer paso es poner en claro qué es la función social de la propiedad.

Por otro lado, explicar qué es el ordenamiento territorial. Y a partir del ordenamiento que tenemos, qué ordenamiento queremos para el país.

Y finalmente, cuáles son los factores de desarrollo y cómo debemos **administrar los recursos para hoy y mañana.**

### **7.5. Inversores**

Respecto a la visión desde el ámbito privado, ya sea de los técnicos intervinientes como de inversores y desarrolladores, se ha logrado comprender el concepto de la recuperación del mayor valor. En general los cuestionamientos refieren a los tiempos institucionales que se prolongan más allá de los empresariales.

En entrevista con el **arquitecto Marcelo Guillermo**, este plantea que el momento en que compraron el terreno para construir un complejo residencial coincidió con los pasos finales de la gestación del Costaplan. Esta coincidencia les permitió trabajar alineados con la oficina Plan y llevarlo a la práctica.

En su caso se pudieron aplicar las disposiciones del cobro por mayor aprovechamiento y, al ser un proyecto en varias etapas, el pago se realizó en tres modalidades: construcción de un centro de barrio, compra de terreno en Paso Carrasco y pago en efectivo de acuerdo al régimen previsto, entendiendo que la primera forma de trabajo fue la más enriquecedora.

Desde el punto de vista estrictamente del negocio inmobiliario, el cobro por mayor aprovechamiento les resultó adecuado ya que al construir más metros cuadrados vendibles su valor actúa como un integrante más del costo del terreno.

Consultado el **arquitecto Omar Rienzi**, arquitecto y desarrollador de varios emprendimientos que han pagado mayor aprovechamiento por edificabilidad, plantea que los tiempos en el sector privado son muy diferentes que en el público.

Para poder hacer un edificio el inversor necesita definir rápidamente la viabilidad del proyecto y la valorización en tiempos cortos.

Plantea que la proporción respecto a la inversión debe ser equilibrada para hacerla viable para el desarrollador, e implica llegar a acuerdos entre públicos y privados.

Con respecto a la contrapartida, su experiencia plantea como positiva la posibilidad de realizar obras como contrapartidas y no el pago en efectivo. Esto permite potenciar el rubro de la construcción y para la Intendencia acortar plazos de licitación y ejecución de los equipamientos públicos

Entonces, analizadas las entrevistas realizadas en la órbita pública, se encuentran consensos entre las tres intendencias que refieren a la importancia de recuperar parte de la plusvalía generada por la planificación, que se debe hacer un cálculo del mayor valor transparente y sistematizado. Este cálculo difiere en las tres intendencias, pero recupera en términos globales montos similares respecto a los precios de mercado.

A su vez se plantea claramente la necesidad de redistribuir la plusvalía en el territorio, promoviendo la equidad social y destinándola principalmente a tierras para vivienda de interés social, dotación de infraestructura y espacios públicos.

En general estas contrapartidas no se realizan en el entorno del proyecto que las genera, sino en áreas más carenciadas y sin capacidad de generación de mayor valor.

De las entrevistas realizadas se desprenden una serie de aspectos fundamentales que refieren a miradas diversas, a preocupaciones diversas e incluso a intereses contrapuestos, que aportan a la discusión colectiva y posibles recomendaciones para hacer más eficaz y eficiente el proceso de recuperación de plusvalías.

## CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES Y APORTES PARA LA GESTIÓN

**La pregunta inicial de esta investigación era: ¿Resulta significativo para las ciudades uruguayas recuperar la plusvalía en el marco de la nueva LOTDS?**

El trabajo realizado permite concluir que la recuperación de plusvalía resulta significativa en términos cuantitativos con relación a la inversión en obras de cada intendencia, aun cuando represente una proporción menor de los ingresos departamentales en comparación con la contribución inmobiliaria.

La importancia de la recuperación de plusvalías es aún más clara en términos cualitativos, ya que contribuye a la redistribución en el territorio de los mayores valores generados por el OT, bajo la forma de inversión en más equipamientos públicos, incremento de la cartera de tierras para proyectos de vivienda de interés social, y mejoras de la infraestructura y del espacio público.

**En conclusión, se entiende que resulta significativo para la gestión y para el desarrollo de las ciudades uruguayas recuperar la plusvalía en el marco de la nueva LOTDS.**

### 8.1 Contrastación de las hipótesis iniciales

Referido a las hipótesis planteadas inicialmente, se llega a las siguientes conclusiones. :

***HIPÓTESIS 1. La implementación legal del concepto de recuperación de la plusvalía en la ley es jurídicamente débil en la medida en que no obliga a las intendencias departamentales a su aplicación.***

Respecto a la hipótesis 1, la implementación legal del concepto de retorno de valorizaciones y mayor aprovechamiento no resulta clara y esto le da cierta debilidad a la concreción en todo el territorio nacional.

Si bien, como analizamos, la ley define en su artículo 2 que el ordenamiento territorial es de interés general, y a su vez que los instrumentos de OT son de orden público y obligatorio, en lo que respecta a la recuperación de plusvalías resulta necesario clarificar dichos conceptos.

Es un hecho que en Uruguay de las 19 intendencias departamentales solo tres lo aplican. Este aspecto se relaciona con la hipótesis acerca de la debilidad jurídica de la Ley en relación con esta herramienta. En los hechos la aplicación de la RP resulta de decisiones autónomas y particulares de cada GD. Se confirma también un riesgo importante de divergencia en la aplicación de la ley nacional trayectorias y las prácticas de planificación y gestión de los Departamentos

La tesis concluye que el derecho de la administración se traduce en un deber para el desarrollador privado, sin embargo este no siente la obligación de su

cumplimiento si la administración no se lo exige ni queda expuesto a sanción o reclamo si no se configura la obligación administrativa.

***HIPÓTESIS 2. La interpretación dada por la ley a los conceptos de valorización y mayor aprovechamiento utiliza parcialmente el lenguaje de otras legislaciones, pero al no definirlo o reglamentarlo, deja un espacio excesivamente abierto a la interpretación de cada intendencia, lo que puede ser fuente de inequidades o competencias territoriales.***

Respecto a la hipótesis 2, hemos visto cómo la LOTDS y los decretos departamentales retoman parcialmente conceptos de los tres ejemplos internacionales estudiados, y no necesariamente estos se interpretan como la normativa de origen sino que se reinterpretan, se mezclan, y esto lleva a confusión en la aplicación y puesta en práctica.

Ejemplo de ello lo constituyen las diversas interpretaciones sobre el valor a considerar: valor venal del suelo, suelo más mejoras, costo de edificación o precio total de venta. Cada intendencia asume una de estas valoraciones, y no necesariamente en consonancia con el espíritu de la ley.

Resulta imprescindible clarificar los conceptos expresados por la ley en torno a la recuperación de plusvalías a nivel nacional y departamental de forma de establecer un lenguaje común analizando el sistema de instrumentos que prevé la ley y su complementariedad,

***HIPÓTESIS 3. Es posible la recuperación de una parte significativa de la plusvalía si se conjugan planificación y gestión eficiente del territorio en el marco de la LOTDS y se ajustan y reglamentan los instrumentos previstos.***

Esta hipótesis de partida se verifica en esta investigación, dado que aún con diversos métodos e instrumentos, las tres intendencias que lo aplican reconocen la importancia de este instrumento para redistribuir en el territorio los mayores valores generados por la planificación, y lo han puesto en práctica con razonable éxito.

Es posible recuperar la plusvalía en Uruguay en el marco de la ley 18308 para el financiamiento de nuestras ciudades. Sin embargo será necesario continuar aclarando los conceptos, la doctrina, la puesta en práctica y sobre todo el objetivo de la recuperación de plusvalías y por ende su destino.

## **8.2. Aclarando conceptos en debate**

A través de la investigación realizada se ha podido clarificar una serie de preconceptos o aparentes contradicciones a la hora de aplicar la recuperación de la plusvalía.

Entendemos que su análisis podrá contribuir al debate necesario en los diversos ámbitos involucrados, para clarificar el concepto de recuperación de plusvalías en los procesos de planificación y gestión del territorio.

### **Plusvalías versus inversión**

Una de estas afirmaciones consiste en que la recuperación de plusvalías ahuyenta a los inversores. Ya lo hemos analizado en las entrevistas realizadas a los intendentes departamentales, que plantearon claramente que esto no es así.

Lejos de ahuyentar inversiones, la definición de zonas específicas donde se otorgan cambios normativos, ya sea en cambio de uso, de categoría del suelo o mayor edificabilidad, estas han resultado las zonas de mayor desarrollo. En todos los casos analizados la condición de aprobación de estos emprendimientos refería al pago de la valorización o mayor aprovechamiento correspondiente.

Se verifica en los casos estudiados que tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista político, el planteo de reglas de juego claras para el inversor abre nuevas posibilidades a la inversión aun con la recuperación de plusvalías.

Confirmando los planteos realizados por Martim Smolka (2013), las políticas exitosas de recuperación de plusvalías en Uruguay no han tenido impacto negativo sobre el desarrollo del mercado inmobiliario. La disposición a pagar está directamente asociada a la percepción de los beneficios recibidos, aplicados a los promotores inmobiliarios, como también a la distribución de costos entre contribuyentes individuales para sufragar inversiones públicas que benefician sus propiedades.

### **Plusvalías versus precio final**

Otro preconcepto tiene que ver con la afirmación de que la valorización por las mayores edificabilidades se transfiere a los precios finales de la vivienda. Esta afirmación resulta controvertida dependiendo de quiénes son los actores entrevistados. En definitiva lo que queda claro es que existe un valor de venta de mercado que no se alteraría por el pago de la valorización o mayor aprovechamiento. Lo que pasa es que anteriormente el cobro de este mayor valor del suelo era apropiado íntegramente por el propietario y/o el desarrollador. Las entrevistas realizadas permiten confirmar esta teoría en términos generales, si bien no se ha realizado una investigación específica de valores del suelo.

La participación del Estado en este mayor valor genera que parte de esa valorización retorne a la ciudad. En definitiva el valor de venta de un edificio no va a estar variando por el pago de valorización, sino que en los costos a considerar deberá estar el pago del suelo creado para lograr la mayor edificabilidad planteada.

Podemos distinguir dos fases en la aplicación de estos instrumentos, una fase de adaptación y una fase de estabilidad luego de que quedan establecidas las reglas claras y la normativa ajustada. En las primeras etapas pueden darse casos en los que los valores del suelo se van ajustando, y se han dado casos en los que el inversor paga por un terreno un precio mayor al original y a su vez



paga la valorización correspondiente. Estos procesos implican un aprendizaje continuo de los diferentes actores intervinientes, propietarios, desarrolladores, técnicos de la órbita pública y privada, políticos.

En casos de cambio de categoría del suelo, una vez establecido el plan resulta imprescindible tener una línea de base clara antes de su aplicación, ya que de otra forma el propietario pretenderá cobrar el valor del suelo con las expectativas creadas.

### **Plusvalías versus impuesto**

Otra afirmación falsa en nuestro país tiene que ver con el concepto de que la recuperación de plusvalías es un impuesto más que se cobra al propietario.

En nuestro país la recuperación de plusvalías *no* es un impuesto, la ley plantea el retorno de valorización como un derecho de los gobiernos departamentales a participar en el mayor valor generado por la planificación.

Por tanto la valorización o el mayor aprovechamiento no son un impuesto a la tierra o a las transacciones y menos aún a la edificabilidad. Tanto la valorización como el mayor aprovechamiento son un derecho o cesión que se traduce en la oportunidad de hacer uso de la nueva normativa ya sea en la transformación del suelo, en cambio de uso o mayor aprovechamiento por mayor edificabilidad.

Cabe destacar que la recuperación de plusvalías se realiza por única vez, dependiendo del hecho que las genera. El pago de las mismas queda asociado a la efectiva transformación del suelo o la propia autorización departamental para el cambio de uso o edificabilidad.

### **Expectativa versus derechos adquiridos**

Otro preconcepto refiere al derecho adquirido con relación a normativas existentes anteriores a la adquisición de la tierra. Este punto resulta crucial a la hora de planificar de forma integral e integrada nuestros territorios.

La edificabilidad o categoría del suelo otorgada anteriormente se traduce en mera expectativa de los propietarios si no efectivizaron la normativa anterior en tiempo y forma.

Esto tiene que ver claramente con el derecho de propiedad y el derecho a la ciudad.

El derecho es adquirido una vez que existe una viabilidad aprobada vigente o un permiso de construcción; mientras tanto las posibilidades de edificación o uso son mera expectativa.

### **Plusvalías versus redistribución**

No podemos perder de vista que el objetivo de la recuperación de plusvalías no es la recaudación sino la distribución en el territorio, la equidad urbanística.

No debe tener un objetivo fiscal, tributario de recaudar, el objetivo debe ser de justicia urbanística. Donde la ciudad plantea mayores oportunidades de desarrollo, y por tanto genera mayores valores del suelo, es la ciudad la que tiene derecho a participar en estos mayores valores generados por la planificación y redistribuirlos.

La recuperación de plusvalías tiene un concepto fundamentalmente ético, de justicia social y derecho a la ciudad de la gente.

Tiene a su vez un carácter didáctico, demostrativo, demostrando claramente que es posible su cobro y su distribución en el territorio.

La recuperación de la plusvalía no debe asociarse al mejoramiento del entorno del proyecto, salvo casos particulares donde la administración lo entienda necesario, así como tampoco debe entenderse como pago por mitigación de impactos.

Podemos tomar como ejemplo cómo edificios en altura en barrios de altos ingresos generan espacios públicos en otros barrios que carecen de determinados servicios.

O cómo el cobro de valorización por cambio de categoría del suelo de rural a suburbano en corredores industriales genera un ingreso destinado a compras de tierras para realojos de viviendas existentes en terrenos inundables.

La generación de recursos genuinos locales plantearía municipios ganadores y perdedores. La coordinación de su aplicación en el departamento posibilitará el uso de los recursos obtenidos de forma equitativa, definiendo claramente el derecho a la ciudad de todos los vecinos.

En la medida en que estas prioridades sean parte de un proceso de planificación en las diversas escalas posibles —planes parciales, locales, departamentales—, se podrá facilitar el procedimiento para asignar los fondos que se irán generando.

### **8.3. Dificultades y desafíos para su aplicación**

En este contexto analizaremos cuáles son las dificultades encontradas y los desafíos que se plantean en el ámbito nacional.

Estas dificultades y desafíos en términos generales no difieren de las experiencias internacionales analizadas; al contrario, se repiten experiencias similares a lo largo de otras ciudades latinoamericanas.

Como menciona Clusa (2003), es importante tener claras todas las condiciones para la aplicación de los instrumentos de recuperación de la plusvalía.

En el tratamiento de la creación y distribución de las plusvalías generadas por el planeamiento urbanístico, el desarrollo urbano o la construcción de infraestructuras públicas, tan importante como el **cómo** (instrumentos

normativos) y el **qué** (destino de las plusvalías) es el **cuánto**, en el campo de la economía urbana (Clusa, 2003).

Será necesario reglamentar los procedimientos complejos de una manera eficaz y eficiente, sin que esto implique tiempos excesivos.

Será necesario también coordinar su aplicación en todo el territorio nacional, de acuerdo a los avances de los diferentes departamentos, sin perder autonomía pero a su vez evitando los corrimientos por “facilidades” o exoneraciones en cada gobierno departamental.

### **Experiencia nacional e internacional**

Resulta imprescindible reconocer que el proceso de aprendizaje continuo, en tiempos de incertidumbre productiva, implica avanzar en un proceso de ensayo y error para la puesta en marcha e institucionalización de la recuperación de plusvalías tanto a nivel nacional como departamental. También implica poner en cuestión la ley y los decretos departamentales, reformularlos, pulirlos, de forma de acompasar teoría y práctica.

A su vez, reconocer las particularidades en cada caso y las autonomías departamentales va a requerir reglamentaciones particulares coordinadas con la ley nacional.

La experiencia internacional permite también avanzar sobre lo aprendido precisando conceptos y ajustando procedimientos.

La cantidad y calidad de experiencias sobre recuperación de plusvalías en un país o en un municipio tienen un efecto acumulativo y de sinergia. Esto significa que el éxito de un tipo de instrumento conduce a otras iniciativas y al uso de otros instrumentos. No es casualidad que algunos países, particularmente Brasil y Colombia, hayan sido citados con mayor frecuencia que otros, debido a sus experiencias en la aplicación de diferentes instrumentos y experimentos de recuperación de plusvalías. (Smolka, 2013).

El intercambio de experiencias entre los diversos gobiernos departamentales e incluso otros países con realidades similares en América Latina permitirá avanzar el tema.

### **Capacitación técnica y política**

Parte de las dificultades encontradas residen en la falta de capacitación y rigurosidad conceptual. Será necesario ahondar en la capacitación técnica y política para su gestión. Este aspecto resulta fundamental a la hora de hablar un lenguaje común y poder avanzar en la aplicación, partiendo de conceptos claros y argumentaciones contundentes.

No se puede utilizar correctamente una herramienta si no se entiende o no se tiene el convencimiento de la importancia de su aplicación para el departamento.

### **Valores del suelo fiables**

Con respecto al establecimiento de los valores del suelo, sería conveniente la coordinación a nivel nacional con bases de datos comunes y fiables para los avalúos previos y futuros.

Se entiende fundamental articular y transversalizar la información disponible a nivel nacional y departamental. En este sentido la coordinación de DINOT con la Dirección Nacional de Catastro, la Dirección Nacional de Registro a nivel nacional y de estos con los departamentos resulta imprescindible para conformar una base única, fiable y accesible.

Se destaca en los departamentos de Canelones y Maldonado la utilización de los datos obtenidos a partir de la aplicación del derecho de preferencia (artículo 66 de la ley), con lo cual se cuenta con información actualizada y georreferenciada de todas las enajenaciones onerosas en los ámbitos determinados por los instrumentos de ordenamiento territorial.

También parece importante un sistema de monitoreo de valores del suelo e intercambio de información fluido entre los organismos competentes y los promotores privados.

### **Participación**

Como si los aspectos señalados anteriormente fueran pocos, resulta imprescindible considerar la participación ciudadana prevista en la ley.

Los procesos deben ser claros, transparentes y contar con las correspondientes etapas de participación previstos en la LOTDS, artículos 24 y 25.

Si bien la valorización y el mayor aprovechamiento vendrán incluidos en la aplicación de otros instrumentos como los programas de actuación integrada, resulta interesante recalcar que la ley prevé la formación de fondos de gestión territorial.

El destino de estos fondos, su gestión y la definición de objetivos y prioridades deberían estar pautados claramente y ser objeto de consulta a los diversos actores involucrados.

He aquí otro tema en discusión, quiénes son los actores válidos, cómo se definen esas prioridades y cómo se ven en la nueva ley de descentralización para llegar al tercer nivel de gobierno.

Creemos que empoderar a los ciudadanos con estos conceptos permitirá no solamente participar en la definición de prioridades, sino también cumplir un rol de control social y transparencia del proceso.

### **Generar cultura general**

Cuando hablamos de plusvalía, de valorización, de recuperación para la ciudad de los mayores valores generados por acciones de ordenamiento territorial, se genera un desconcierto que en general implica falta de conocimiento y hasta una cierta desconfianza sobre los conceptos planteados.

A su vez, los gobiernos locales también se plantean expectativas sobre la aplicación de estos instrumentos y la posibilidad de generar recursos genuinos.

Se apuesta entonces a un cambio de cultura en los diversos actores involucrados, incluyendo el propio gobierno; demostrando que es posible financiar parte de nuestras ciudades con una gestión inteligente del territorio que conjugue eficazmente planificación y gestión.

Será necesario comunicar claramente los avances, los procedimientos, los logros para difundir la ley y los respectivos decretos departamentales para ser parte de la cultura general. Todo esto es parte de un proceso que se irá dando paulatinamente.

### **Transparencia**

Se debe determinar claramente el cuándo, el cómo y el cuánto de la recuperación de las plusvalías, evitando que estas se comporten como un pago por las excepciones a la norma.

La recuperación de plusvalía no es ni debe ser una compensación por salirse de la regla, es una herramienta planificada, válida y coherente con un proceso de planificación.

Cabe señalar que, según la bibliografía consultada, muchas veces los mayores aprovechamientos son otorgados por vía de excepción y existe la tendencia a pasar de un sistema atributivo a un sistema de negociación individual.

Resulta imprescindible sistematizar los procesos, evitando el estudio caso a caso. En la medida en que este proceso sea transparente y mantenga criterios claros y públicamente establecidos, se acortará la brecha de posibles discrecionalidades en su aplicación.

### **Agilizar los procedimientos**

Será necesario acompañar los diversos tiempos técnicos, políticos, empresariales e institucionales, agilizar los procedimientos, capacitar y sobre todo desarrollar un pensamiento crítico y práctico que respalde los avances de los instrumentos previstos.

Acompañar los tiempos de los diferentes actores involucrados implica para los inversores minimizar el riesgo y la incertidumbre.

En la medida en que se sistematicen los procedimientos, podrán acortarse los tiempos de gestión de las viabilidades y los permisos de construcción.

Será necesario definir procedimientos claros para el cálculo del mayor valor, su aprobación y pago por el interesado.

De esta forma también se minimizan los plazos para el retorno de la plusvalía y su redistribución en la ciudad.

### **Sistema de instrumentos**

La ley plantea una batería de herramientas e instrumentos que permiten planificar y gestionar el territorio.

Estos instrumentos y herramientas de gestión deben estar coordinados y utilizados en un sistema completo e integral.

No podemos visualizar la integralidad del territorio si no lo hacemos con una visión sistémica, en la que la valorización y el mayor aprovechamiento se integran en un *sistema de instrumentos*. Por tanto la recuperación de plusvalías debe regirse por los principios rectores tanto de la ley como de los planes de ordenamiento territorial.

La conformación de fondos de gestión territorial tiene como cometido el cumplimiento de estos fines. No podemos hablar de instrumentos aislados sino de instrumentos complementarios.

Plantear regímenes de promoción o índices de ponderación como plantea Maldonado implica acompañar los objetivos de los distintos instrumentos, departamentales, locales, programas de actuación integrada, con el retorno de las valorizaciones y el mayor aprovechamiento.

Esto resulta primordial para promover ese **círculo virtuoso** del cual hablamos, que en definitiva se resume en un desarrollo sustentable para nuestras ciudades, con equidad social, mejorando la calidad de vida de la gente.

La correcta aplicación de este concepto implica construir un círculo virtuoso, en el que planificación y gestión se combinan, generando el desarrollo urbano, determinando zonas de mayor valorización, captando estas e invirtiendo en tierras, viviendas de interés social y espacios públicos, cumpliendo así los objetivos estratégicos planteados en la planificación.

Planificación / gestión / materialización de la valorización / fondo de gestión territorial / redistribución en el territorio / planificación (figura 1).

#### **8.4 Algunas recomendaciones para la gestión**

- Difundir en términos conceptuales la recuperación de plusvalías en los diversos ámbitos: académicos, técnicos, políticos, inversores, ciudadanía.
- Definir claramente el hecho generador y cuándo y cómo se hace efectivo el cobro.
- Crear un observatorio de valores suelo a nivel nacional.
- Definir fórmulas de cálculo sencillas y claras. A mayor transparencia, menor corrupción y/o discrecionalidad.
- Considerar índices de ponderación o de promoción generales de áreas definidas en los planes, no de reducciones particulares con estudios caso a caso.
- Definir claramente el destino de la recuperación de plusvalías.
- Entender la financiación de la ciudad como un proceso a largo plazo.
- Fomentar la participación social y el control ciudadano de los procesos, procurando la redistribución en el territorio de la plusvalía recuperada.
- Capacitar los equipos técnicos y políticos de los gobiernos departamentales para la optimizar la gestión cotidiana.
- Avanzar en la reglamentación nacional de forma de aplicar criterios comunes, sin vulnerar las autonomías departamentales.

#### **Ponerle el cascabel al gato**

La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio es un principio rector de la ley.

También es un principio rector de la ley la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado.

Estos principios se viabilizan, entre otros instrumentos, con la recuperación de la plusvalía mediante el retorno de la valorización y los mayores aprovechamientos previstos en la ley.

Las experiencias nacionales e internacionales analizadas confirman que es posible recuperar los mayores valores inmobiliarios en procesos integrados de planificación y gestión. En este marco resulta fundamental la redistribución de la plusvalía recuperada en el territorio, dotando de equipamiento e



infraestructura y posibilitando un verdadero desarrollo sustentable para nuestras ciudades.

Este proceso implica un cambio hacia una cultura en la que el derecho a la ciudad y el valor social de la propiedad resulten conceptos fundamentales a proteger.

Por otro lado, acortar la brecha entre teoría y práctica implica conocer los casos reales de aplicación, analizarlos y aportar con ello a mejorar su implementación.

Ponerle el cascabel al gato implica dar la discusión a fondo, reglamentar a nivel nacional la recuperación de plusvalías y establecer claramente con los gobiernos departamentales el derecho de cada ciudad a participar en el mayor inmobiliario generado por la planificación. Su aplicación en todo el territorio nacional resulta un desafío por demás interesante.

Finalmente, apropiarnos del concepto de recuperación de plusvalías para la ciudad implica estar convencidos de que se puede, de que se debe y de que vale la pena.

En este camino, la responsabilidad es compartida por la academia, por las instituciones públicas, por los técnicos, por los decisores políticos, por los actores privados y por la ciudadanía, este trabajo pretende ser un insumo más que aporte en este avance colectivo.



**BIBLIOGRAFÍA**

- CLUSA, Joaquín (2003). *Captura de plusvalías en España. El problema del contenido económico de la propiedad del suelo.*
- DE MARCOS GARCÍA, Javier (1997). *El sistema urbanístico español.*
- FERNANDES, Edésio (1998). *El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico.*
- FURTADO, Fernanda (1999). *Instrumentos para a Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação.* Tesis de doctorado. San Pablo, FAU-USP.
- (2003, 2014). Uma revisão das bases conceituais para um sistema de instrumentos de política fundiária urbana. En COSTA, M. L. e PEREIRA DA SILVA, M. L. (orgs.). *Produção e gestão do espaço: 10 Anos do PPGAU-UFF.* Rio de Janeiro,
- FURTADO, Fernanda y ACOSTA, Claudia (2012). *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina.*
- GEORGE, Henry (1879). *Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth.*
- HARVEY, David (1989). *The Urban Experience.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- JARAMILLO, Samuel (2001). *La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de valorización y la participación en plusvalías.* Colombia.
- (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano.* Bogotá: Ediciones Uniandes (2.<sup>a</sup> ed.).
- MALDONADO COPELLO, María Mercedes (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación.* Lincoln Institute of Land Policy.
- (s.f.-c). Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia (14 p.) Bogotá D.C. Disponible en: [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Fprofesores/Maldonado\\_Maria\\_Mercedes/Ineditos/Elementos\\_BasicosMaldonado\\_Mercedes.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Fprofesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Ineditos/Elementos_BasicosMaldonado_Mercedes.pdf)
- MARX, Karl (1867). *El capital.*

- MORALES, Carlos (2005). *Notas sobre la movilización de plusvalías para financiar a la ciudad*. México.
- OLMEDO, Sebastián (2010). *Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Intendencia de Montevideo.
- (2015a). Estudios sobre el derecho urbanístico y territorial colombiano. (Inédito).
- (2015b). *La gestión territorial y su relación con el régimen jurídico de las categorías de suelo en la ley 18.308 de la República Oriental del Uruguay*. (Inédito).
- (2015c). Aportes al análisis de la Legislación española
- RICARDO, David (1817). *Principios de economía política y tributación*
- SANDRONI, Paulo (2013). *Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: la experiencia de Brasil y Colombia*. 1.<sup>a</sup> ed. Buenos Aires: FODECO.
- SMOLKA, Martim (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*.
- SMOLKA, Martim y AMBORSKI, David (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana. *EURE* (Santiago) [online], 2003, vol. 29, n. 88 [citado 2015-04-10], pp. 55-77.
- SMOLKA, Martim y FURTADO, Fernanda (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*.
- VAZ FERREIRA, Carlos (1957). *Sobre la propiedad de la tierra*. Edición de homenaje de la Cámara de Representantes, tomo V, Montevideo. Fecha original de publicación: 1918.

## **LEGISLACIÓN VIGENTE**

### **España**

Ley urbanística general española Ley del Suelo, 1956.

Constitución Española, 1978.

Texto Refundido de la Ley del Suelo (real decreto legislativo 2/2008), 2008.

### **Brasil**

Estatuto da Cidade (2001). Ley 10257 de 10 de julio de 2001, Brasil. NOTA: a tradução da Lei n.º 10.257 de Julio de 2001 en su versión a lengua española el ESTATUTO DE LA CIUDAD: nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil, elaborados por el INSTITUTO PÓLIS Acceso en [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br).



### **Colombia**

Constitución Política de Colombia de 1991.

Ley de Desarrollo Territorial 388, 1997.

### **Uruguay**

Ley 18308 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS).

### **Canelones**

Junta Departamental de Canelones, decreto 6, Costaplan 27/10/2019.

Publicación Costaplan, Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa, 2011.

Directrices Departamentales de Canelones, 2012.

Reglamentación FGU, Resolución 12 / 06046, 2013.

### **Maldonado**

Intendencia de Maldonado. Texto Ordenado de Normas de la Edificación (TONE), libro IV, título único: Retorno por mayor valor.

Junta Departamental de Maldonado, decreto 28.242 de 16/09/1998.

### **Montevideo**

Intendencia de Montevideo, Plan de Ordenamiento Territorial Montevideo, 1998.

Intendencia de Montevideo, revisión POT 2010.

Reglamentación Decreto D40 Resolución 1066/07

## FUENTE DE DATOS Y ENTREVISTAS

### Datos

- MVOTMA-DINOT
- Intendencia de Canelones
- Intendencia de Maldonado
- Intendencia de Montevideo

### Entrevistas realizadas

- Agr. Manuel Chabalgoity (DINOT)
- Arq. Salvador Schelotto (DINOT)
- Ec. Rodrigo García (DINOT)
- Arq. Stella Zucollini (DINOT)
- Ing. Carlos Mendive (ANV)
- Ec. Roberto de Lucía (Montevideo)
- Ing. Marta Siniacoff (Montevideo)
- Ing. Ricardo Zunino (Montevideo)
- Arq. Ricardo Pereira (Maldonado)
- Arq. Adolfo Pieri (Maldonado)
- Arq. Ricardo Pereira (Maldonado)
- Arq. Andrés Ridaó (Canelones)
- Arq. José Freitas (Canelones)
- Ec. Gabriel Camacho (Canelones)
- Dr. Marcos Carámbula (Intendente de Canelones)
- Óscar de los Santos (Intendente de Maldonado)
- Ana Olivera (Intendente de Montevideo)
- Arq. Isabel Viana
- Arq. Álvaro Echaider
- Arq. Omar Rienzi
- Arq. Marcelo Guillermo

Estas entrevistas fueron realizadas en el período julio 2014 a julio 2015.

### Consultas Lincoln Institute

- Martin Smolka (Estados Unidos)
- Carlos Morales (México)
- Fernanda Furtado (Brasil)
- Camila Maleronka (Brasil)
- Claudia Acosta (Colombia)
- Sonia Revello (Brasil)
- Paulo Sandroni (Brasil)
- Eduardo Reese (Argentina)



## AGRADECIMIENTOS

A mi esposo y mis hijos por la paciencia y el apoyo incondicional de siempre.

A la Facultad de Arquitectura, Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano por el desarrollo este ámbito de formación y conocimiento.

Al Lincoln Institute, por el programa de apoyo a la elaboración de tesis de maestrías y doctorados.

Al equipo de la Intendencia de Canelones por innovar juntos.

A la arquitecta Claudia Tejeira, por la elaboración de gráficos.

A Manuel Fustegueras y Sebastián Olmedo por los comentarios certeros.

A Rosario Casanova por los aportes desde la visión transdisciplinaria

Al tutor, Federico Bervejillo, por alentar la concreción de este proyecto.

Y finalmente a todos los entrevistados, por el entusiasmo y el tiempo dedicado

Canelones, noviembre 2015.



## ANEXOS