



GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE PLUSVALÍA

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	3
I. MARCO CONCEPTUAL.....	5
1.1. Hecho generador	6
1.2. Exigibilidad y cobro	7
Aspectos sustantivos	8
Aspectos procedimentales	8
1.3. Formas de pago	10
II. DEFINICIÓN	12
2.1. ¿Cuándo se genera el efecto plusvalía?	12
2.2. ¿Cuándo es el momento de exigibilidad?	12
2.3. ¿Cuáles son las tarifas?	12
2.4. ¿Cuál es su destinación?	12
2.5. ¿Cuáles son los requisitos previos a su exigibilidad?	13
III. ACTORES INVOLUCRADOS	14
IV. PROCEDIMIENTO DE IMPLEMENTACIÓN	16
4.1. Clasificación de las zonas generadoras de plusvalía	17
4.2. Identificación de las zonas y sus hechos generadores	18
4.3. Estimación del efecto plusvalía	20
4.4. Verificación y análisis de los insumos cartográficos	21
4.5. Verificación y análisis de normatividad (antes y después de la acción urbanística)	22



4.6.	Generación de zonas homogéneas.....	22
4.7.	Identificación de predios tipo	23
4.8.	Definición de muestras de investigación	23
4.9.	Proceso de avalúo con norma anterior y norma actual.....	24
4.10.	Generación de Zonas Homogéneas Físicas Geoeconómicas	25
4.11.	Memoria Técnica	27
4.12.	Liquidación de la participación de plusvalía.....	27
4.13.	Registro en folio y exigibilidad	29
 V. CONCLUSIONES.....		31
 ANEXOS		32
	Anexo 1. Competencia para la elaboración del cálculo y liquidación	32
	Anexo 2. Métodos valuatorios para el cálculo del efecto plusvalía	34
 GLOSARIO		36
 BIBLIOGRAFÍA		39



GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE PLUSVALÍA

INTRODUCCIÓN

Este documento ha sido elaborado por el equipo de Gerencia Urbana¹ de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda y Territorio con el objetivo de brindar elementos prácticos para la implementación de la participación en plusvalía como uno de los instrumentos básicos de la captura de valor del suelo en Colombia.

Ofrece un panorama normativo y técnico para la implementación de la participación en plusvalía, entendida como “el aumento del valor de un bien mueble o inmueble, por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario o poseedor”². Esta definición remite al principio ético que legitima la participación en la plusvalía para la colectividad, en la medida en que se trata de incrementos en el valor de la tierra que no se derivan del esfuerzo o trabajo de su propietario, sino de decisiones o actuaciones de ordenamiento territorial o de inversiones públicas adoptadas o ejecutadas en nombre del interés general.

En Colombia, la Ley 388 de 1997 reglamentó en su capítulo IX los lineamientos básicos para la implementación de la participación en la plusvalía; sin embargo, tan solo el 5,5% de los municipios del país han percibido ingresos por este concepto en la última década³, lo que se atribuye al desconocimiento o a las dificultades en su implementación. De hecho, se han evidenciado casos en los cuales su funcionamiento y operación no ha sido efectiva, a pesar de que se incorporó en sus planes de ordenamiento territorial; esto, ha generado posibles pérdidas económicas que afectan directamente las finanzas municipales y mantienen la dependencia de las transferencias de la Nación, afectando la oportunidad de generar ingresos propios.

Bogotá es un ejemplo de la importancia de la implementación, ya que después de la expedición del Decreto 020 de 2011, en el cual se definieron los lineamientos y competencias para regular la operatividad de la participación de la plusvalía, registró su mejor año de recaudo: pasó de un promedio de 13 mil millones a 35 mil millones de pesos; sin embargo, el camino a la operatividad no es sencillo y la actual normatividad lo ha hecho más complejo, por lo que se requiere delimitar actores y competencias claras, especialmente frente a procesos como la definición de los hechos generadores, la liquidación, la notificación y la exigibilidad.

Por eso, el presente documento tiene como propósito orientar a los entes territoriales para que incorporen este instrumento de financiación del suelo en su reglamentación y logren su implementación con éxito. La Ilustración 1 relaciona el proceso que se desarrollará a lo largo del

¹ Vargas, Francia Helena (experta técnica); Guzmán, Saúl Camilo (experto jurídico); Bernal, María Angélica (líder de proceso); Montenegro, Luis Eduardo (apoyo técnico); Sánchez, Karen Tatiana (apoyo técnico). Fecha de publicación: Septiembre del 2022.

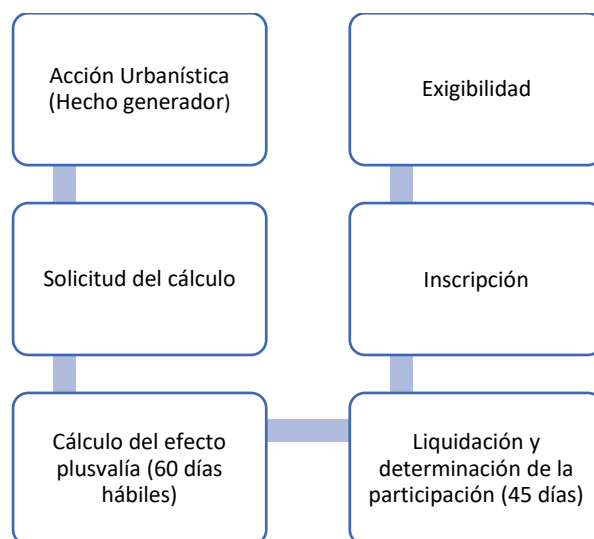
² Tomado de Diccionario Nueva Enciclopedia de Larousse.

³ Cálculos desarrollados por Gerencia Urbana para el período 2012-2020, a partir de registros del Formulario Único Territorial (FUT)



documento, desde la acción urbanística (identificación de hechos generadores) hasta llegar al momento de la exigibilidad.

Ilustración 1. Procedimiento de aplicación de la participación de plusvalía



Fuente: Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT-MVCT

El documento se divide en cinco capítulos: el primero, corresponde a esta introducción; el segundo, que aborda la naturaleza jurídica y el marco conceptual de la participación de plusvalía, en donde se profundizarán los aspectos doctrinales como la naturaleza jurídica del tributo y los elementos de la participación; mientras que el tercer capítulo y el cuarto identifican los conceptos básicos y el mapa de actores; por su parte, el quinto y último capítulo detalla la implementación, con especial énfasis en el cálculo del efecto plusvalía llevada a la práctica con el elemento jurídico desde un enfoque más técnico. Finalmente, se destacan algunas conclusiones.



I. MARCO CONCEPTUAL

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 388, particularmente en su artículo 73, la participación en plusvalía puede entenderse como el derecho que tienen las entidades públicas a participar en el plusvalor del suelo, que se genera por acciones urbanísticas que determinen un uso más rentable del suelo y del espacio aéreo urbano. Esta participación se destinará a la defensa y al 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.

De la anterior definición, se podría entender -como bien lo hace la doctrina- que la plusvalía, además de ser un tributo, es una herramienta para el manejo del aprovechamiento del suelo, mediante la adecuación de decisiones administrativas que propician el mejor o mayor aprovechamiento del suelo en determinados sectores.

Esta Ley 388 de 1997 tiene como objetivo teleológico legislativo establecer los mecanismos que permitan a los núcleos esenciales territoriales promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial, y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. Vale señalar que el ordenamiento jurídico sub júdice es un desarrollo cabal de la función social de la propiedad privada. La normatividad actual de la participación de plusvalía, que debe ser referente para su implementación, se relaciona en la siguiente tabla:

Tabla 1. Marco normativo para la implementación de la participación de plusvalía

Norma	Descripción
Constitución Política, Artículo 82	Establece que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.
Ley 388 de 1997	Ley de Ordenamiento Territorial <ul style="list-style-type: none">• Capítulo IX – Participación de Plusvalía• Artículos 73-90
Decreto Nacional 1420 de 1998	Parámetros y criterios para la elaboración de avalúos.
Decreto Nacional 1788 de 2004	Reglamenta parcialmente las disposiciones referentes a la participación de plusvalía que trata la Ley 388 de 1997.
Decreto Ley 019 de 2012	Artículo 18. Exigibilidad y cobro de la participación de plusvalía.
Resolución 762 de 1998	Establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997.
Resolución 620 de 2008	



Norma	Descripción
Sentencia C- 035 de 2014	La Honorable Corte Constitucional estableció que la liquidación del efecto plusvalía debía ser notificada conforme con las disposiciones del estatuto tributario.

Fuente: Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT-MVCT

Las decisiones administrativas que contienen acciones urbanísticas, que pueden generar un mayor beneficio al dueño de la tierra, son conocidas como **hechos generadores** y están identificadas en el artículo 74 de la Ley 388, así:

- La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- 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.

Martim Smolka (2003) define la participación de la plusvalía como *“el proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra atribuible al ‘esfuerzo comunitario’ es recuperado por el sector público, ya sea a través de su conversión en ingreso fiscal mediante impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad”*.

Este tributo⁴ contiene elementos subjetivos y objetivos que deben ser adoptados por los municipios y distritos en sus respectivos acuerdos, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 363 de la Constitución Política, particularmente en desarrollo del principio de legalidad.

Planteado lo anterior, inicialmente se mencionará lo que se entiende como hecho generador, según lo contenido en la Ley 388, para luego referirnos a los elementos subjetivos (sujetos activos y pasivos), y, finalmente, los elementos objetivos (base gravable y tarifa).

1.1. Hecho generador

El Artículo 74 de la Ley 388 de 1997, dispone como hechos generadores:

Las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas, según lo establecido en el Artículo 8 de la misma Ley², que, además, autorizan específicamente destinar el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo, permitiendo una mayor área edificada, de

⁴ En el ordenamiento jurídico colombiano, es de señalar que en nuestra constitución no existe una definición expresa de tributo, de conformidad con la interpretación que realizó la Corte Constitucional del artículo 338 superior, en sentencia C-040 de 1993, la noción de tributo comprende todas la cargas fiscales que recaen sobre el patrimonio particular sustentadas en la potestad tributaria del estado.



acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen.

Puntualmente, señala como hechos generadores los siguientes:

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

De acuerdo con lo anterior, los elementos integrales del hecho generador podrían clasificarse en:

Elementos Subjetivos		Elementos Objetivos
Sujeto Activo: Entidad pública con competencia para hacer exigible el tributo y realizar el pertinente recaudo. La constitución y la ley ha dispuesto como sujeto activo de la participación a los municipios y distritos.	Sujeto Pasivo: De conformidad con el Artículo 82 de la Ley 388 de 1997, los sujetos pasivos que son los que soportan el pago de la obligación tributaria, son los propietarios o poseedores del predio.	Base Gravable: Mayor valor del suelo resultado de la diferencia entre el valor del suelo antes y después de la acción urbanística. Tales cálculos se realizarán conforme lo indica la misma Ley 388, en sus Artículos 75 y siguientes. Tarifa: La tarifa de la participación en plusvalía oscilará entre el treinta (30%) y el cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado, tal porcentaje debe ser adoptado por el concejo municipal o distrital, el cual debe ser a iniciativa del alcalde.

1.2. Exigibilidad y cobro

En este punto es importante distinguir entre causación y exigibilidad; la primera condición está referida a completar los elementos del tributo, entendidos como los elementos integrales del hecho generador (elementos subjetivos y objetivos); en tanto, que la exigibilidad es aquella situación que le permite a la administración exigir el pago de la obligación tributaria sustancial.

La Ley 388 de 1997 y el Decreto Ley 019 de 2012 se han referido al particular, señalando que la participación en la plusvalía sólo será exigible en el momento en que se presente para el propietario o poseedor del inmueble, respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía en cualquiera de las siguientes situaciones:

- Solicitud de licencia de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de esta ley.
- 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.
- Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1º y 3º del artículo 74.



- Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente ley.

PAR. 1º—En el evento previsto en el numeral 1, el efecto plusvalía para el respectivo inmueble podrá recalcularse, aplicándolo por metro cuadrado al número total de metros cuadrados adicionales objeto de la licencia correspondiente.

PAR. 2º—Para la expedición de las licencias o permisos, así como para el otorgamiento de los actos de transferencia del dominio, en relación con inmuebles sujetos a la aplicación de la participación en la plusvalía, será necesario acreditar su pago.

PAR. 3º—Si por cualquier causa no se efectúa el pago de la participación en los eventos previstos en este artículo, el cobro de la misma se hará exigible cuando ocurra cualquiera de las restantes situaciones previstas. En todo caso el poseedor y el propietario responderán solidariamente, cuando fuere el caso.

PAR. 4º—Los municipios podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía los inmuebles destinados a vivienda de interés social, de conformidad con el procedimiento que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Ahora bien, la normativa jurídica vigente dispone que la administración tributaria debe calcular, liquidar, notificar e inscribir en el registro inmobiliario la liquidación de la participación en plusvalía, condición *sine qua non* para hacerla exigible por parte del curador o notario, según el caso, evento en el cual procedería la expedición del recibo de pago.

De acuerdo con lo anterior, la participación en la plusvalía debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

Aspectos sustantivos

Para que la participación en plusvalías pueda ser exigible se requiere una serie de actos administrativos, de distinta naturaleza:

- a. Que el ente territorial haya adoptado decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas y dan lugar a incrementos en los precios de la tierra.
- b. Que se verifique una autorización específica a destinar un determinado inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo.
- c. Que se liquide el efecto de plusvalía en la forma prevista en la Ley 388 de 1997.

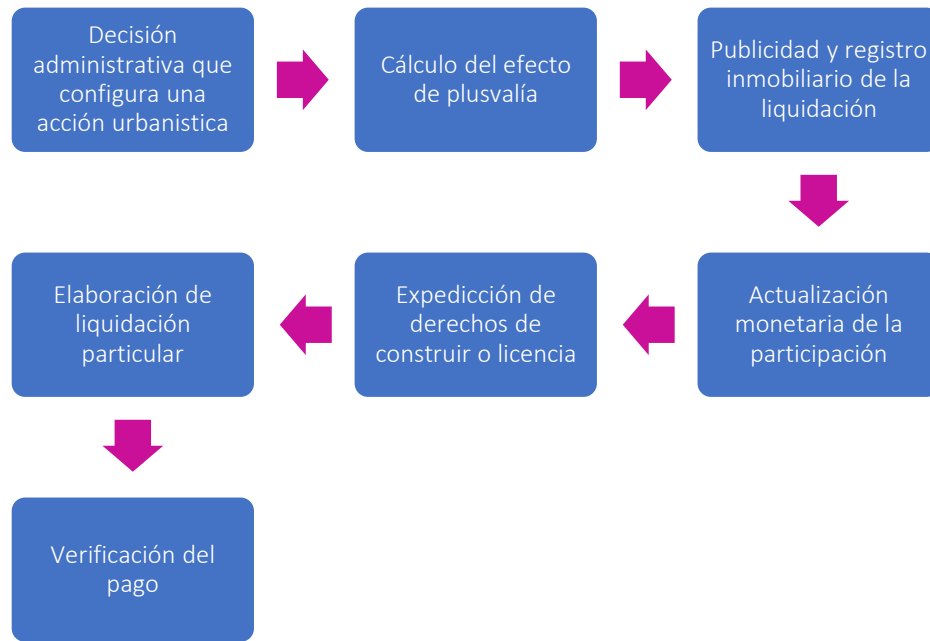
Aspectos procedimentales

El esquema o flujo operativo de la participación se encuentra definido así:

Ilustración 2. Flujo operativo



**MINISTERIO DE VIVIENDA,
CIUDAD Y TERRITORIO**



Fuente: Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT-MVCT

Vale mencionar el contenido del Decreto Ley 019 de 10 de enero de 2012, publicado en el Diario Oficial No. 48308 del mismo día, mes y año. Fue expedido con el objeto de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades que cumplen funciones administrativas, contribuir a la eficacia y eficiencia de estas, y fortalecer, entre otros, los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia y moralidad, racionalizando los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios contenidos en normas con fuerza de ley, como, por ejemplo, la Ley 388 de 1997, modificada en su artículo 83 como sigue:

"ARTÍCULO 181. EXIGIBILIDAD Y COBRO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA

El artículo 83 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

"Artículo 83. Exigibilidad y cobro de la participación. La participación en la plusvalía sólo ser exigible en el momento en que se presente para el propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía, una 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 generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata 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 de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74.
4. Adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley.

Parágrafo 1. En el evento previsto en el numeral 1, el monto de la participación en plusvalía para el respectivo inmueble podrá recalcularse, aplicando el efecto plusvalía liquidado por



metro cuadrado al número total de metros cuadrados adicionales, objeto de la licencia correspondiente.

Parágrafo 2. Para la expedición de las licencias de construcción, así como para el otorgamiento de los actos de transferencia del dominio, en relación con inmuebles respecto de los cuales se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria el efecto de plusvalía, será necesario acreditar su pago.

Parágrafo 3. Si por cualquier causa no se efectúa el pago de la participación en las situaciones previstas en este artículo, el cobro de la misma se hará exigible exigirá cuando ocurra cualquiera de las restantes situaciones aquí previstas. En todo caso, si la causa es la no liquidación e inscripción de la plusvalía, el alcalde municipal o distrital deberá adelantar el procedimiento previsto en el artículo 81 de la presente ley. Responderán solidariamente el poseedor y el propietario, cuando fuere el caso.

Parágrafo 4. Los municipios podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía los inmuebles destinados a vivienda de interés social". (Lo subrayado corresponde a las modificaciones introducidas)."

1.3. Formas de pago

La misma Ley 388, en su Artículo 84, incluye las formas de pago de la participación en la plusvalía así:

1. En dinero efectivo.
2. Transfiriendo a la entidad territorial, o a una de sus entidades descentralizadas, una porción del predio objeto de la misma, cuyo valor sea equivalente a su monto. Esta forma sólo será procedente si el propietario o poseedor llega a un acuerdo con la administración sobre la parte del predio que será objeto de la transferencia, para lo cual la administración tendrá en cuenta el avalúo, que será realizado por expertos contratados para tal efecto.
3. Las áreas transferidas se destinarán a fines urbanísticos, directamente o mediante la realización de programas o proyectos, en asociación con el mismo propietario o con otros.
4. El pago mediante la transferencia de una porción del terreno podrá canjearse por terrenos localizados en otras zonas de área urbana, haciendo los cálculos de equivalencia de valores correspondientes.
5. Reconociendo formalmente a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas un valor accionario o un interés social equivalente a la participación esto, con el 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.
6. Mediante la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos, domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales, para la adecuación de asentamientos urbanos en áreas de desarrollo incompleto o inadecuado, cuya inversión sea equivalente al monto de la plusvalía, previo acuerdo con la administración municipal o distrital acerca de los términos de ejecución y equivalencia de las obras proyectadas.
7. Mediante la adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía liquidada, en los términos previstos en el artículo 88 y siguientes.

En los eventos que tratan los numerales 2º y 4º se reconocerá al propietario o poseedor un descuento del cinco por ciento (5%) del monto liquidado. En los casos previstos en el numeral 6 se aplicará un descuento del diez por ciento (10%) del mismo.

Dichas modalidades de pago tratadas en este artículo podrán utilizarse alternativamente o en forma combinada.



De otra parte, el Decreto 2181 de 2006, por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales, Artículo 28, “Cargas generales o estructurantes. Las cargas correspondientes al costo de la infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperados mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía...”, indica específicamente cómo el ente territorial recupera los recursos invertidos en obras por cargas generales.



II. DEFINICIÓN

La plusvalía es el incremento en el precio del suelo producto de las decisiones administrativas de la ciudad; entiéndase por éstas decisiones, el cambio en las normas que definen el aprovechamiento del suelo.

Se concibió como un instrumento fundamentalmente urbanístico para el control de la especulación del suelo.

2.1. ¿Cuándo se genera el efecto plusvalía?

- Por 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.
- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
- Cuando se ejecuten obras consideradas macroproyectos de infraestructura previstas en el POT, que no hayan utilizado la contribución por valorización para su financiación.

2.2. ¿Cuándo es el momento de exigibilidad?

La participación en la plusvalía solo será exigible en las siguientes situaciones:

- Solicitud de licencia de urbanismo o construcción.
- Cambio efectivo de uso del inmueble.
- Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble donde se configuren hechos generadores.
- Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo.

2.3. ¿Cuáles son las tarifas?

Los concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde, establecerán la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada, la cual podrá oscilar entre el treinta (30%) y el cincuenta (50%) del mayor valor por metro cuadrado.

Por ejemplo, el porcentaje de participación en plusvalía en Bogotá es:

- Del primero de enero al 31 de diciembre del 2004: 30%
- Del primero de enero al 31 de diciembre del 2005: 40%
- Del primero de enero del 2006 en adelante: 50%

2.4. ¿Cuál es su destinación?

- Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.
- Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicio públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales 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 expansión y recuperación 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 u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanísticas.
- Pago de precios o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.
- Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio del municipio o distrito.

2.5. ¿Cuáles son los requisitos previos a su exigibilidad?

- Requiere notificar a los propietarios sobre el valor de la participación de la plusvalía en su inmueble.
- Requiere inscripción en el folio de notariado y registro.

Tabla 2. Resumen de elementos de la participación en plusvalía

Marco normativo	Art. 82 Cons. Nal; Art. 73 a 90 Ley 388/1997
Noción tributo	Obligación tributaria con carácter de participación (<u>fuente de expedición es una ley y se participa en un beneficio colectivo</u>).
Definición	Incremento en precios del suelo, producto de las <u>acciones urbanísticas</u> .
Hecho generador	Decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas autorizando un uso más <u>rentable o una mayor edificabilidad</u> .
Base gravable	Incremento en los precios del suelo
Tarifa	Entre el 30% y el 50% del efecto de la participación de plusvalía.
Exigibilidad	Solicitud de licencia de construcción, cambio de uso o transferencia.
Espíritu	Mecanismo de control de precios y redistribución del beneficio colectivo.

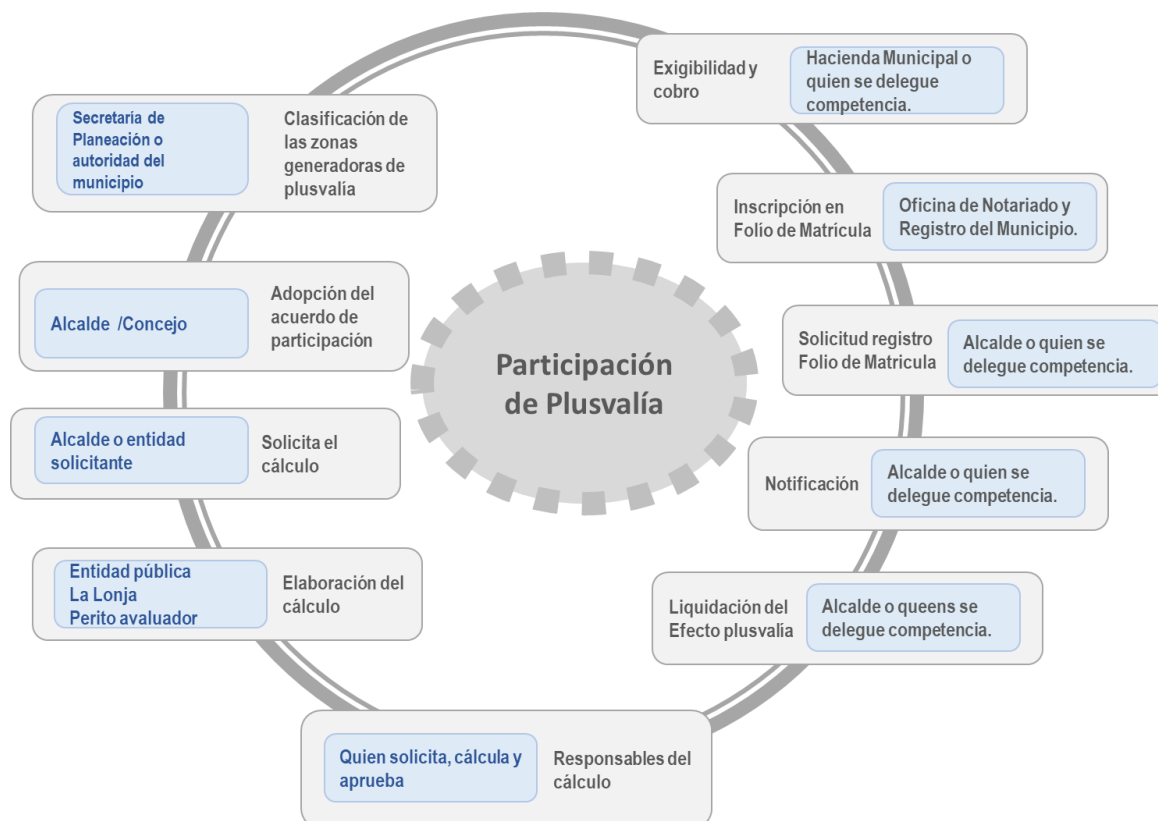


III. ACTORES INVOLUCRADOS

La implementación de la participación de plusvalía requiere la articulación de diferentes actores que, de no tener una coordinación y control de los tiempos, podría implicar pérdidas de los momentos de exigibilidad. Las competencias en cuanto a lo procedimental están a cargo de las disposiciones de las entidades territoriales, de si cuentan -como en el caso de Bogotá- de una oficina de catastro encargada de realizar los avalúos antes y después de la norma urbanística que dé vía a un nuevo hecho generador, o, por si el contrario, debe contratar a una lonja o a un evaluador acreditado.

Adicionalmente, y una vez definidas las competencias, el municipio debe cumplir requisitos previos para que el proceso no pierda validez jurídica y coordinación, y, de esa forma, se garantice el cobro de la participación cuando se dé un momento de exigibilidad.

Ilustración 3. Actores y responsabilidades asociadas en la Participación de Plusvalía



Fuente: Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT-MVCT

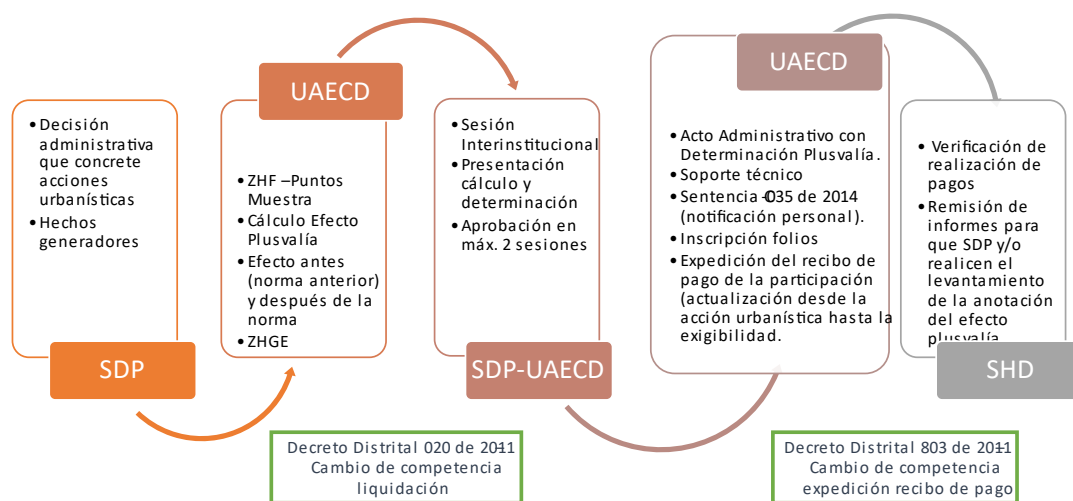
Como se ha mencionado previamente, son múltiples tareas las requeridas para la implementación de la participación en plusvalía y es el municipio, en cabeza de su alcalde, el responsable de definir las competencias asociadas a la implementación, articulando adecuadamente el proceso de intervención de cada entidad. En el *Anexo 1* se desarrollan con mayor detalle puntos que pueden ser de interés en el momento de organizar las competencias.



A modo de ejemplo se expone el caso de Bogotá, de las competencias distribuidas hasta el día de hoy. Recordemos que la ciudad tiene su propio catastro y en esta descansa la responsabilidad de realizar los avalúos; adicionalmente, se han gestionado tres decretos para reglamentar la competencia:

- Decreto 084 de 2004. La responsabilidad de la solicitud, la revisión, la liquidación y la inscripción descansaban en la Secretaría de Planeación; la elaboración del cálculo, en su catastro y las declaraciones y el pago, en Hacienda.
- Decreto 020 de 2011. Le asigna mayores competencias al catastro, siendo responsable no solo del cálculo sino de la revisión, liquidación e inscripción. Hacienda mantiene la responsabilidad en la declaración y en el pago.
- Decreto 803 de 2018. Dentro de las responsabilidades del catastro se suman aquellas establecidas en el Decreto 020, además de la expedición del recibo del pago de la participación, quedando Hacienda con la verificación y revisión de este.

Ilustración 4. Distribución competencias de implementación de participación de Plusvalía en Bogotá

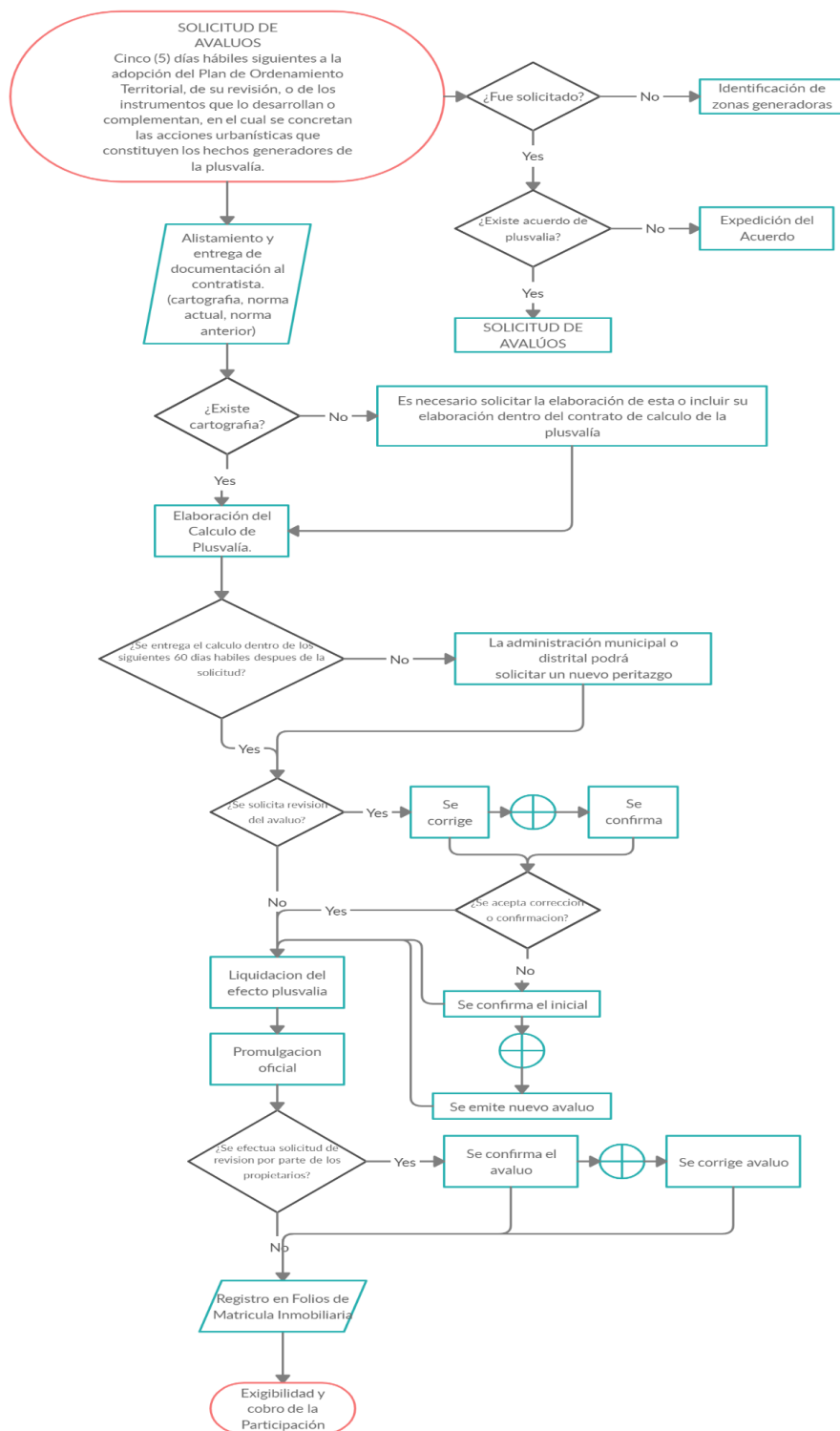


Fuente: Unidad Administrativa Especial de Catastro



IV. PROCEDIMIENTO DE IMPLEMENTACIÓN

Ilustración 5. Procedimiento para la implementación de la participación de plusvalía





En este apartado se desarrolla la operatividad para la implementación de la participación de plusvalía, a partir de la experiencia adquirida en municipios que la han implementado⁵. El siguiente esquema resume el proceso, que se desarrollará con mayor detalle en anexos.

Tabla 3. Actividades principales proceso de participación de plusvalía

ACCIÓN	ACTIVIDADES	RESPONSABLE
Clasificación de las zonas generadoras de plusvalía	Se identifican las zonas cuyas acciones urbanísticas representen un beneficio en uso, edificabilidad y/o valor, clasificando de acuerdo con los hechos generadores.	Autoridad en ordenamiento territorial y norma urbana.
Estimación efecto plusvalía	Estimación del efecto plusvalía por metro cuadrado de suelo en cada una de las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas donde se concretan los hechos generadores.	Alcalde
Liquidación del efecto plusvalía	Se liquidará el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicará las tasas correspondientes, de conformidad con lo autorizado por el concejo municipal o distrital.	Alcalde municipal, distrital o su delegado
Registro en Folios de Matricula Inmobiliaria	Para los fines de publicidad frente a terceros, una vez en firme el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía, se ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles.	Alcalde
Exigibilidad y cobro de la Participación	Según lo establecido en el Acuerdo de Plusvalía, el cobro se dará cuando se cumpla alguno de los momentos de exigibilidad.	Hacienda municipal

Fuente: Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT-MVCT

4.1. Clasificación de las zonas generadoras de plusvalía

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) son fundamentales para tener claridad de los hechos generadores que pueden producir una posible participación de la plusvalía, debido a que reglamentan, de manera general, las condiciones necesarias para el desarrollo urbano del municipio. Ahora bien, las decisiones adoptadas en los planes territoriales por sí solos no constituyen hechos generadores de plusvalía, ya que depende de la reglamentación de los instrumentos; sin esto, la participación por parte de la administración es inocua.

⁵ Es importante precisar que esta implementación parte de la misma adopción del municipio vía Acuerdo de la implementación de este instrumento.



Dentro de los contenidos mínimos se encuentran:

Ilustración 6. Mínimos para clasificación de zonas generadoras



Definición de la participación en plusvalía y los hechos generadores.



Zonas beneficiarias e identificadas dentro del acto administrativo.



Cartografía de las zonas beneficiarias identificadas en el acto administrativo.

Fuente: Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT-MVCT

4.2. Identificación de las zonas y sus hechos generadores

Por medio de esta actividad se identifican los cambios de norma frente a la clase y el uso del suelo, y la edificabilidad, para lo cual se recomienda generar una matriz de comparación por cada elemento de cambio, tomando como referencia las zonas o polígonos de la norma antes de la acción urbanística; estos pueden corresponder a los polígonos de actividades y usos, para seguir con los polígonos de edificabilidad en caso de que dichas áreas no coincidan dentro de la norma anterior.

Registre en documento técnico, como mínimo, los siguientes componentes:

1. **Marco jurídico** vigente en el ente territorial para la participación en plusvalías.
2. **Descripción general** que delimite y describa las zonas generadoras.
3. **Marco normativo** de las acciones urbanísticas:
 - Establecimiento de los cambios normativos en cuanto a usos.
 - Establecimiento de los cambios normativos en cuanto a edificabilidad.
 - Establecimiento de los cambios normativos en cuanto a clase de suelo.
 - Anexos cartográficos.

Las siguientes ilustraciones son ejemplos hipotéticos de lo que se sugiere sea identificado en el momento de la identificación de las zonas y los hechos generadores.



Ilustración 7. Generación de zona por hechos generadores simultáneos, por cambio de régimen o zonificación de usos del suelo y por asignación de mayor aprovechamiento en edificabilidad.

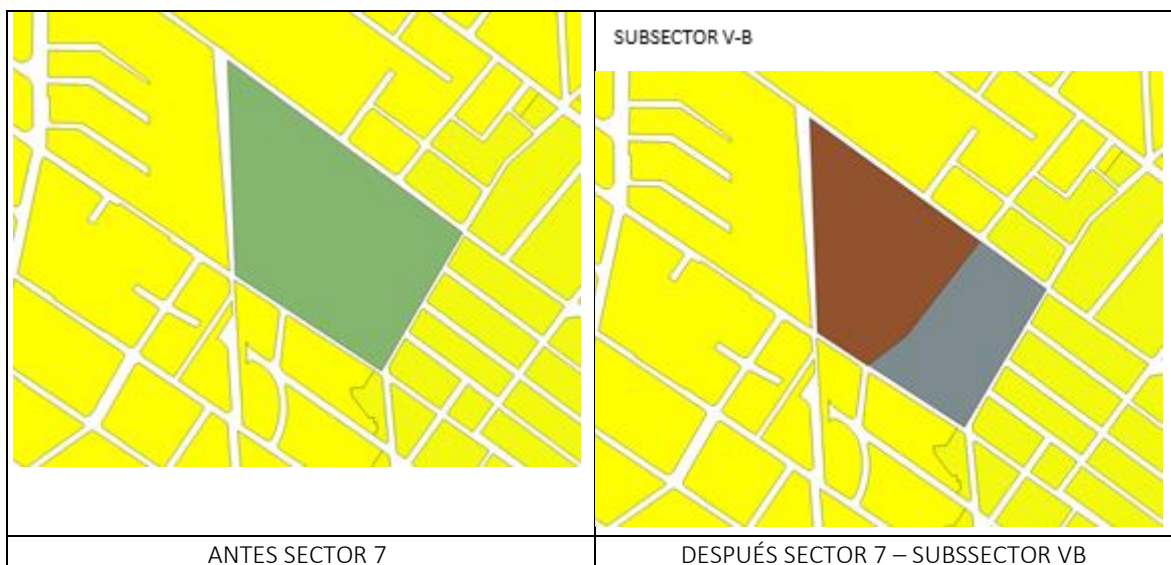


Tabla 4. Comparación normativa de los hechos generadores

ANTES		DESPUÉS		OBSERVACIÓN HECHO GENERADOR	HECHO GENERADOR
POLÍGONO	Sector 7	POLÍGONO	Sector 7 - Subsector V-B		
CLASE DE SUELO	Urbano	CLASE DE SUELO	Urbano	No	N/A
TRATAMIENTO URBANÍSTICO	Consolidación	TRATAMIENTO URBANÍSTICO	Consolidación	N/A	N/A
ÁREA DE ACTIVIDAD	Residencial	ÁREA DE ACTIVIDAD	Residencial	N/A	N/A
Usos principales	Vivienda y comercio local	Usos principales	Vivienda, comercio local y zonal	Sí, escala de comercio	Por cambio de régimen o zonificación de usos del suelo
Edificabilidad: Altura	2 pisos	Edificabilidad: Altura	3 pisos	Sí, Incremento 1 piso	Por asignación de mayor aprovechamiento en edificabilidad
Edificabilidad: índice de construcción	1	Edificabilidad: índice de construcción	1,3	Sí, Incremento 0,30 en índice	Por asignación de mayor aprovechamiento en edificabilidad
Edificabilidad: índice de ocupación	0,6	Edificabilidad: índice de ocupación	0,8	Sí, Incremento 0,20 en índice	Por asignación de mayor aprovechamiento en edificabilidad



ANTES		DESPUÉS		OBSERVACIÓN HECHO GENERADOR	HECHO GENERADOR
POLÍGONO	Sector 7	POLÍGONO	Sector 7 - Subsector V-B		
<p>Nota: El comercio de escala local se considera como las actividades destinadas a primera necesidad; de bajo impacto no requieren concentración, ni permanencia de flujos peatonales y vehiculares; no producen ruidos, ni olores contaminantes y no generan ningún tipo de impacto.</p> <p>El comercio de escala local en la norma vigente permite la ocupación de hasta el 20% de la primera planta de la edificación.</p>		<p>Nota: El comercio de escala local se considera como las actividades destinadas a primera necesidad; de bajo impacto, no requieren concentración, ni permanencia de flujos peatonales y vehiculares, no producen ruidos, ni olores contaminantes. No generan ningún tipo de impacto.</p> <p>El comercio de escala zonal lo conforman aquellos establecimientos de impacto compatibles con la vivienda. Generan un solo impacto bien sea urbano y/o ambiental.</p> <p>El comercio de escala zonal en la norma vigente permite la ocupación de hasta el 100% de la primera planta de la edificación.</p>		Sí, escala de comercio de 20% a 100% de ocupación en primera planta	Por asignación de mayor aprovechamiento en edificabilidad

Fuente: Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT-MVCT

Nota: En entes territoriales, donde antes de adoptar el plan de ordenamiento territorial no se hubiera reglamentado el uso del suelo, corresponderá a la oficina de planeación certificar el mayor aprovechamiento en uso y edificabilidad, tomando como referencia la predominancia en el desarrollo constructivo y de uso registrados en la información catastral disponible, siempre y cuando se encuentre actualizada en los términos del parágrafo 1° del artículo 79 de la Ley 223 de 1995 o la norma que la adicione, modifique o sustituya; lo anterior, en virtud del Decreto 1788 de 2004, artículo 4, parágrafo 3.

4.3. Estimación del efecto plusvalía

El artículo 80 de la Ley 388 establece que: “El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o los peritos técnicos debidamente inscritos en las Lonjas o Instituciones análogas, establecerán los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas; y determinarán el correspondiente precio de referencia tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los artículos 75, 76 y 77 de esta Ley”. Es importante recalcar que la misma Ley da 5 días hábiles para solicitar se proceda a la estimación del cálculo, una vez se adopte el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollen y se concreten las acciones urbanísticas que constituyan hechos generadores.



Nota: En este punto es muy importante que en el Acuerdo Municipal se defina cuál entidad tiene la competencia, bien sea para realizar el cálculo en caso de contar con su catastro, o la responsable de la contratación para la elaboración de estos. En cualquier caso, es recomendable que se tenga conocimiento del cálculo, porque es la esencia de la participación y sobre el cual se deben atender requerimientos del ciudadano y de los entes de control.

Una vez se recibe la solicitud proveniente del Alcalde Municipal o Distrital, el IGAC o la entidad correspondiente o el perito evaluador, contarán con un plazo inmodificable de sesenta (60) días hábiles para ejecutar lo solicitado, esto es, determinar el efecto plusvalía. Es importante que se establezcan mecanismos ágiles para la revisión y aprobación de los cálculos entregados, que pueden estar consignados en el mismo Acuerdo o en una Resolución que defina el procedimiento que se debe seguir.

Se sugiere realizar una única sesión en donde el encargado de realizar el cálculo lo presente y se generen mecanismos estandarizados para determinar que se realizará un adecuado análisis normativo y estimaciones económicas correctas; de no ser posible que sea aprobado, se realizará una segunda sesión a la cual se llevarán las correcciones para validación y aprobación.

A continuación, se relaciona parte del procedimiento que los técnicos o funcionarios que sean contratados, o sobre quien tenga la competencia, deben implementar al momento de calcular si un hecho generador de plusvalía tiene o no un efecto en el valor del suelo. Si bien esta labor es adelantada por un evaluador, no deja de ser importante que se tenga un mínimo conocimiento del proceso para tener herramientas de evaluación y validación de los resultados entregados.

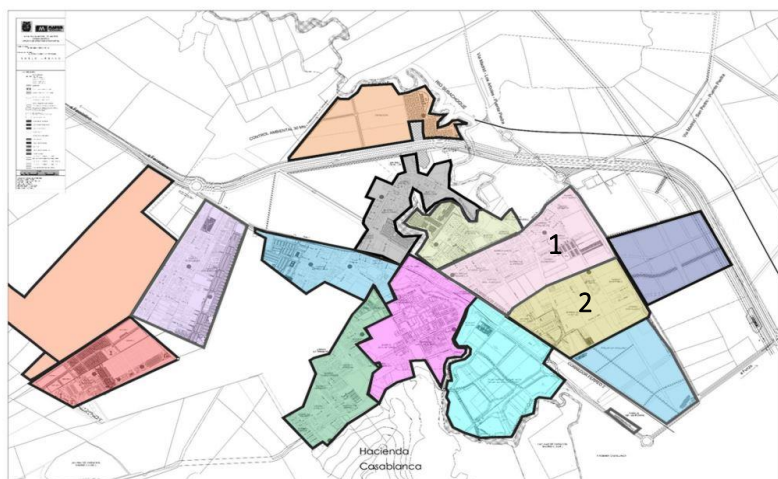
4.4. Verificación y análisis de los insumos cartográficos

El ente territorial debe contar con cartografía base actualizada en una escala recomendada de mínimo 1:2000, con el objetivo de tener la información de tipología predial que permita identificar la localización, la forma y el tamaño. Esta cartografía debe generarse a partir de los planos de reconocimiento oficial, es decir, de procesos urbanísticos finales, de procesos de legalización de asentamientos humanos, de incorporaciones topográficas, de loteo o de un levantamiento cartográfico reciente adoptado por el municipio, entre otros. En caso de que existan vacíos cartográficos podrá revisarse la posibilidad de emplear la cartografía catastral vigente; no obstante, si hay inconsistencias corresponderá al ente territorial definir el área correspondiente sujeta de cálculo.

El técnico o funcionario encargado de realizar el cálculo debe tomar el plano de zonas o subzonas generadoras entregado por el ente territorial, proceder a su contraposición sobre la cartografía base identificando el conjunto de predios sujetos de análisis y clasificando por zona en base de datos.



Ilustración 8. Ejemplo de análisis de insumos cartográficos



ZONA GENERADOR	IDENTIFICACIÓN PREDIO	DIRECCIÓN	AREA DE TERRENO
1	182560101010100010001	CL 6B 11 12	100
1	182560101010100010002	CL 6B 11 14	100
1	182560101010100010003	CL 6B 11 16	105
1	182560101010100010004	CL 6B 11 20	105
1	182560101010100010005	CL 6B 11 24	100
2	182560101010100250001	KR 34 23 20	117
2	182560101010100250002	KR 34 23 24	126
2	182560101010100250003	KR 34 23 28	122
2	182560101010100250004	KR 34 23 32	120

Fuente: Alcaldía de Madrid, Cundinamarca. Consultable en línea en:
<http://www.madrid-cundinamarca.gov.co/mapas/mapas-politicos>

Nota: No necesariamente una acción urbanística y sus hechos generadores tienen efectos en el incremento del valor del suelo. En este caso se determina que no hay un efecto plusvalía de darse esta condición, y, si bien se debe documentar en la memoria técnica del cálculo, su proceso finaliza y no se requiere ningún tipo de anotación en el folio de matrícula del predio.

4.5. Verificación y análisis de normatividad (antes y después de la acción urbanística)

En esta fase, el encargado de realizar el cálculo del efecto plusvalía, una vez recibida la memoria técnica producto de la fase **Identificación de la zona y sus hechos generadores**, deberá verificar la aplicabilidad de la norma, así como proceder con la compilación de decretos y/o resoluciones u otros complementarios que se configuren en determinante urbanística (uso y/o edificabilidad).

El ente territorial debe estar presto a aclarar o complementar la norma que se requiera, así como a definir los términos empleados en cualquiera de los escenarios normativos.

4.6. Generación de zonas homogéneas

Generalmente, los entes territoriales pueden acceder a las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas generadas por el IGAC o los catastros descentralizados, que servirán de base al tenor del Artículo 6 del Decreto 1420 de 1998.

“Como zona o subzona geoeconómica homogénea se entiende el espacio que tiene características físicas y económicas similares, en cuanto a:

1. Topografía.
2. Normas urbanísticas.
3. Servicios públicos domiciliarios.



4. Redes de infraestructura vial.
5. Tipología de las construcciones.
6. Valor por unidad de área de terreno.
7. Áreas Morfológicas Homogéneas.
8. La estratificación socioeconómica”.

Con los insumos de las zonas homogéneas físicas (ZHF), antes de la acción urbanística se debe realizar una contraposición de las zonas generadoras de plusvalías, identificando las zonas y las variables que se encuentran dentro de las zonas generadoras. Así mismo, debe evaluar las variables físicas consideradas dentro de la ZHF, verificando que contemplen las solicitadas por el Artículo 6 del Decreto 1420 de 1998. Posteriormente, se debe realizar un recorrido general en terreno, corroborando que se mantengan vigentes dichas condiciones, y registrando los cambios relevantes. Como resultado deberá obtener un plano de conjunto de ZHF con ajustes.

4.7. Identificación de predios tipo

Este paso se recomienda como insumo para definir las variables que se deben contemplar en la aplicación del método de selección de puntos de investigación. En virtud del análisis normativo, se debe identificar la tipología predial presente dentro de las zonas generadoras, especialmente en aquellos casos donde la norma otorgada antes o después permita mayores edificabilidades o usos de acuerdo con la capacidad predial, por ejemplo:

SECTOR 7 B		
NORMA	EDIFICABILIDAD A	EDIFICABILIDAD B
	PARA TODOS LOS PREDIOS	PREDIOS CON FRENTE IGUAL Y/O MAYOR A 10 M Y ÁREA IGUAL O SUPERIOR A 1.000 M2
ÍNDICE DE OCUPACIÓN	0,6	0,7
ÍNDICE DE CONSTRUCCIÓN	1	1,5

Dentro de esta fase se debe definir el predio tipo, es decir, el predominante dentro de la zona; en el caso del ejemplo se procedería a partir del análisis de frentes y áreas. La definición de variables a analizar sobre los predios dependerá de las diferentes condicionantes que la norma urbana haya otorgado.

4.8. Definición de muestras de investigación

Teniendo en cuenta que las zonas homogéneas físicas ya se encuentran definidas, por lo general se emplean técnicas de muestreo probabilístico sobre el grupo de predios que hagan parte de dicha zona, con el objetivo de seleccionar una muestra representativa cuyos resultados del ejercicio valuatorio permitan ser generalizados como valor de terreno por m2.



Dentro de la técnica adoptada se considera el predio o lote como elemento muestra, y, mínimo, su condición de tamaño como variable; es decir, podrán identificarse otras variables y su distribución en la población de predios objeto de análisis dentro de la zona.

De acuerdo con lo anterior se debe tomar la base de datos de las zonas homogéneas físicas, definir el tamaño de la muestra y proceder a identificar predios atípicos, que, a criterio del valuador, deban seleccionarse como muestra. En caso de presentarse dichas condiciones se debe proceder a la modificación del tamaño muestral inicial.

Nota: Es importante precisar que el cálculo que se hace para establecer la existencia de un hecho generador, no necesariamente en todos los casos se hace definiendo valores por zonas homogéneas. Lo anterior porque se pueden presentar solicitudes que abarquen muy pocos predios.

4.9. Proceso de avalúo con norma anterior y norma actual

En esta etapa, el valuador deberá realizar visitas de campo con el objetivo de identificar y registrar las condiciones físicas de cada una de las muestras seleccionadas. Así mismo, tendrá que consolidar las ofertas de mercado de venta y renta de bienes inmuebles que no hayan sido identificadas en la fase de elaboración de zonas homogéneas, a través de observatorios inmobiliarios, revistas, páginas web o periódicos⁶.

Por último, de acuerdo con la Resolución 620 de 2008 expedida por el IGAC, para establecer las zonas geoeconómicas homogéneas antes de la acción urbanística y después de la acción urbanística se tendrá que definir el valor comercial por m² aplicando la técnica residual y el método de comparación o de mercado citada dentro de la misma resolución. Ver **Anexo 2**.

A modo de ejemplo, se expone en la siguiente ilustración.

Ilustración 9. Matriz resultados cálculo de participación de plusvalía

ZONA GENERADOR	CÓDIGO ZHF	CÓDIGO ZHFG	ANTES DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA- VALOR AJUSTADO POR IPC	DESPÚES DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA
1	1A	1AI	\$ 500.000	\$ 550.000
1	1B	1BI	\$ 600.000	\$ 620.000
1	1C	1CI	\$ 500.000	\$ 580.000
1	1C	1CII	\$ 300.000	\$ 400.000

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Catastro

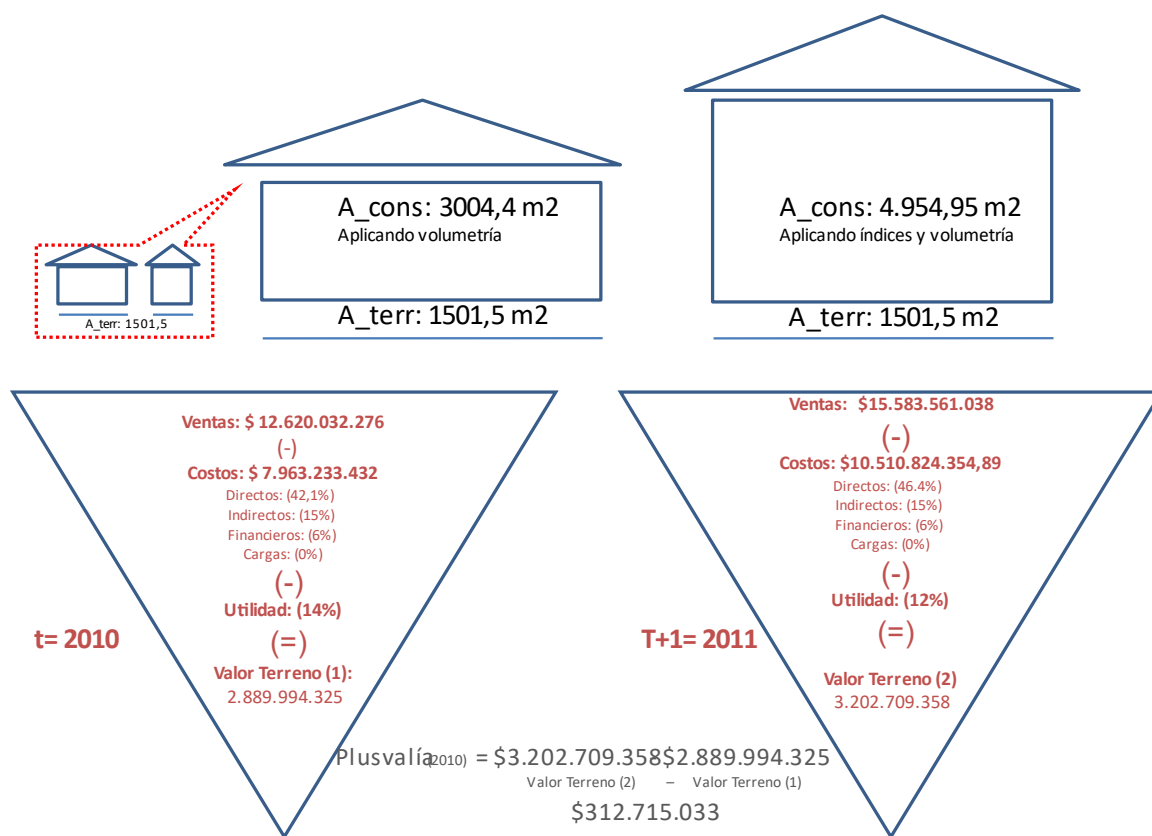
Ahora bien, como se mencionó, realizar el cálculo implica hacer un análisis normativo y económico que da garantías de que efectivamente se tomaron dos momentos a comparar (antes y después de la acción urbanística).

El siguiente ejemplo es tomado de la Dirección de Impuestos de Bogotá, donde, como hecho generador, partimos de un mayor incremento en el área construida; además, el terreno es el mismo, pero el área construida aumenta y esto se ve reflejado en las ventas, en los costos y en las utilidades.

⁶ A medida que se cuente con información del mercado, catastros actualizados, los métodos indirectos van siendo más relevantes, minimizando la visita a campo.



Ilustración 10. Ejemplo cálculo residual



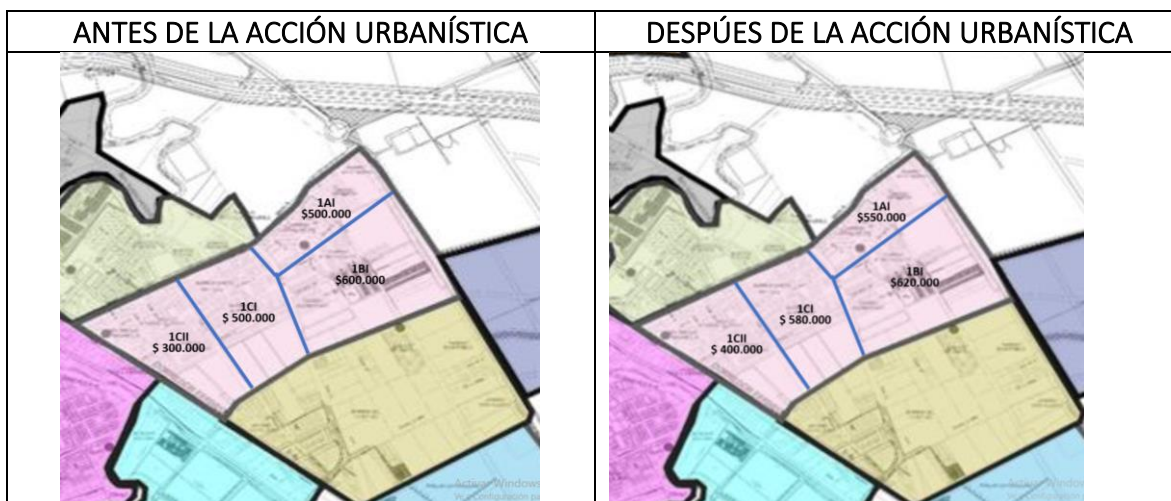
Fuente: Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría de Hacienda de Bogotá

4.10. Generación de Zonas Homogéneas Físicas Geoeconómicas

En este punto se tiene en cuenta que posteriormente se deben digitalizar las zonas que compartan las mismas condiciones físicas y de valor para cada uno de los escenarios, generando los mapas correspondientes a zonas homogéneas económicas antes de la acción urbanística y zonas homogéneas económicas después de la acción urbanística.



Ilustración 11. Planos de zonas homogéneas geoeconómicas antes y después de la acción urbanística.



Una vez consolidada la base producto del mapa de zonas homogéneas geoeconómicas, se deberá establecer el mayor valor, que se establece a partir de la diferencia del valor adoptado para la zona homogénea económica después de la acción urbanística y el del valor adoptado para la zona homogénea económica antes de la acción urbanística.

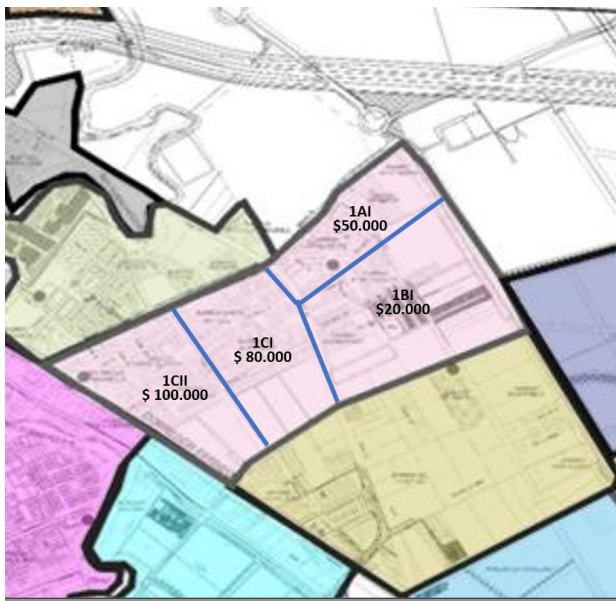
Ilustración 12. Ejemplo modelo estimación del efecto plusvalía

ZONA GENERADOR	CÓDIGO ZHF	CÓDIGO ZHFG	ANTES DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA- VALOR AJUSTADO POR IPC	DESPÚES DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA	EFFECTO PLUSVALÍA
1	1A	1AI	\$ 500.000	\$ 550.000	\$ 50.000
1	1B	1BI	\$ 600.000	\$ 620.000	\$ 20.000
1	1C	1CI	\$ 500.000	\$ 580.000	\$ 80.000
1	1C	1CII	\$ 300.000	\$ 400.000	\$ 100.000

A este resultado se le denomina “*efecto plusvalía*”. Este deberá elevarse a registro cartográfico por zona y cuya base se empleará para que el ente territorial aplique la tasa de participación definida en el Acuerdo de adopción de la participación en plusvalía.



Ilustración 13. Plano efecto plusvalía



4.11. Memoria Técnica

El proceso de cálculo de efecto plusvalía se debe recoger en una memoria técnica, que como mínimo deberá contener:

- **Metodología:** antecedentes jurídicos, normativos y técnicos con sus respectivos anexos.
- **Zonas homogéneas físicas:** descripción, tabla de variables, tabla de zonas físicas y cartografía.
- Definición de muestras: descripción de la aplicación del método de selección de muestras para investigación económica.
- **Zonas homogéneas físicas geoeconómicas:** descripción de determinantes normativas urbanísticas y económicas antes y después de la acción urbanística, tabla de avalúos de las muestras y sus mayores aprovechamientos, cuadros de procesamientos estadísticos por zonas físicas, cuadro resumen de definición de valor para zonas homogéneas económicas antes y después de la acción urbanística, cuadro de valor metro cuadrado de efecto plusvalía por zona o subzona.
- **Cartografía:** plano de norma urbana antes y después de la acción urbanística, plano de variable usos del suelo, plano de variable vías, plano de variable servicios públicos, plano de variable topografía, plano de zonas homogéneas físicas, plano de zonas homogéneas físicas geoeconómicas, plano de efecto plusvalía.

4.12. Liquidación de la participación de plusvalía

Una vez estimado el efecto plusvalía como quedó anotado en el numeral anterior, se hace necesario proceder a la liquidación puntual de la participación en plusvalía por cada predio.

De lo anterior da cuenta el Artículo 81 de la Ley 388 de 1997, el cual indica que la administración municipal o distrital deberá liquidar la plusvalía dentro de los 45 días siguientes en relación con cada



uno de los inmuebles objeto de esta, aplicando la tasa o tarifa correspondiente, de conformidad con lo dispuesto por el Concejo Municipal o Distrital en el Acuerdo de adopción. Una vez liquidados, existe un término de 30 días para expedir y notificar el acto administrativo que la determina a los propietarios o poseedores.

A partir de la fecha en que la administración municipal disponga de la liquidación del monto de la participación correspondiente a todos y cada uno de los predios beneficiados con las acciones urbanísticas, contará con un plazo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que la determina y notificarlo a los propietarios o poseedores.

El trámite de la notificación del acto liquidatorio de la participación en plusvalía, ha sido definido por la Corte Constitucional en la sentencia C – 035 de 20147, donde señala que se debe surtir el procedimiento de notificación descrito en los artículos 565 y 566 del Estatuto Tributario, es decir, debe notificarse por correo o personalmente, o incluso mediante correo electrónico si la persona ha aportado una dirección electrónica, de conformidad con las normas tributarias. La notificación principal deberá realizarse en la dirección del inmueble afectado por el efecto plusvalía, sin perjuicio de que la administración municipal o distrital correspondiente diseñe un medio idóneo y eficaz para permitirles a los administrados que aporten su dirección de correo electrónico, si lo consideran pertinente.

Posteriormente, deben publicar los avisos y edictos del acto de liquidación del efecto plusvalía en cuanto se agote la notificación personal o por correo, siguiendo las reglas generales del Estatuto Tributario, mediante tres (3) avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito, así como a través de edicto fijado en la sede de la alcaldía correspondiente.

Contra los actos liquidatorios de la participación del efecto plusvalía, procede únicamente el recurso de reposición en los términos y condiciones que señala la Ley 1437 de 2011, “Código de Procedimiento Administrativo, y de lo Contencioso Administrativo”.

⁷ 34.2. Por lo tanto, en atención a la naturaleza de esos actos administrativos, y a la existencia de normas en el estatuto tributario sobre notificación de actos tributarios, que guardan semejanza con la liquidación del impuesto plusvalía, la Corte acogerá la solicitud subsidiaria de la demanda y apoyada por el Procurador General de la Nación, en el sentido de declarar la exequibilidad de la norma, bajo la condición de que antes de publicar los avisos y edictos en cuestión se agote la notificación personal o por correo del acto de liquidación del efecto plusvalía, siguiendo las reglas generales del estatuto tributario.

34.3. Así, de acuerdo con el artículo 565, el acto administrativo que defina la participación por efecto plusvalía deberá notificarse por correo o personalmente; y, de conformidad con el artículo 566 del mismo orden normativo, puede efectuarse por correo electrónico, si la persona ha aportado una dirección de esa naturaleza. Sin embargo, observa la Sala que mientras en el estatuto tributario prevé el deber de los contribuyentes de aportar una dirección para la notificación de las decisiones, esa norma no hace parte de la regulación del efecto plusvalía. Por lo tanto, la notificación principal deberá realizarse en la dirección del inmueble afectado por el efecto plusvalía, sin perjuicio de que la administración municipal o distrital correspondiente diseñe un medio idóneo y eficaz para permitirle a los administrados aportar su dirección de correo electrónico, si lo consideran pertinente.



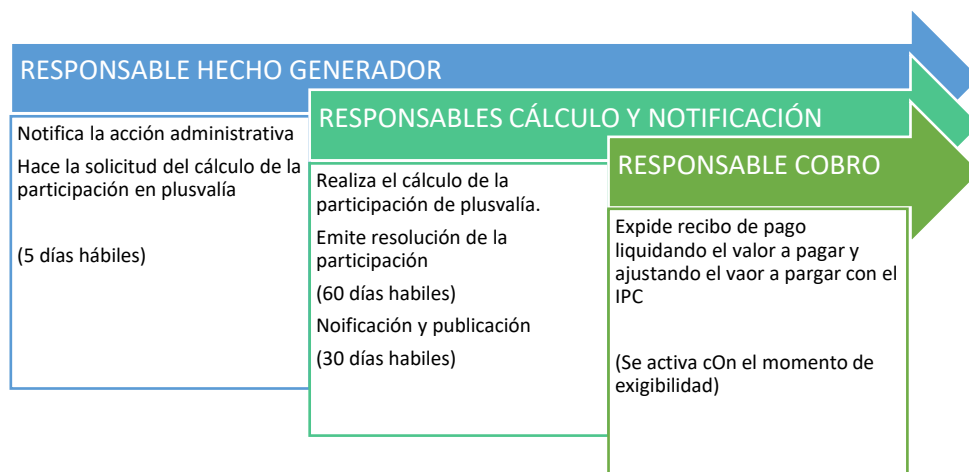
Así mismo, cita el Artículo 81 de la Ley 388 de 1997, en su párrafo: “A fin de posibilitar a los ciudadanos en general y a los propietarios y poseedores de inmuebles en particular disponer de un conocimiento más simple y transparente de las consecuencias de las acciones urbanísticas generados del efecto plusvalía, las administraciones distritales y municipales divulgarán el efecto plusvalía por metro cuadrado para cada una de las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas beneficiarias.”

Una vez en firme el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía, se ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles. Sin ello no será posible exigir y recaudar el pago de la participación en el efecto plusvalía.

4.13. Registro en folio y exigibilidad

Hemos acotado de manera extensa la estimación del efecto plusvalía, con el fin de que se tenga una percepción más detallada del instrumento y la trazabilidad de la aprobación de valores, que son finalmente los que el propietario del inmueble verá reflejados en su folio de matrícula. La siguiente gráfica resume el camino recorrido.

Ilustración 14. Proceso de implantación de la participación de plusvalía

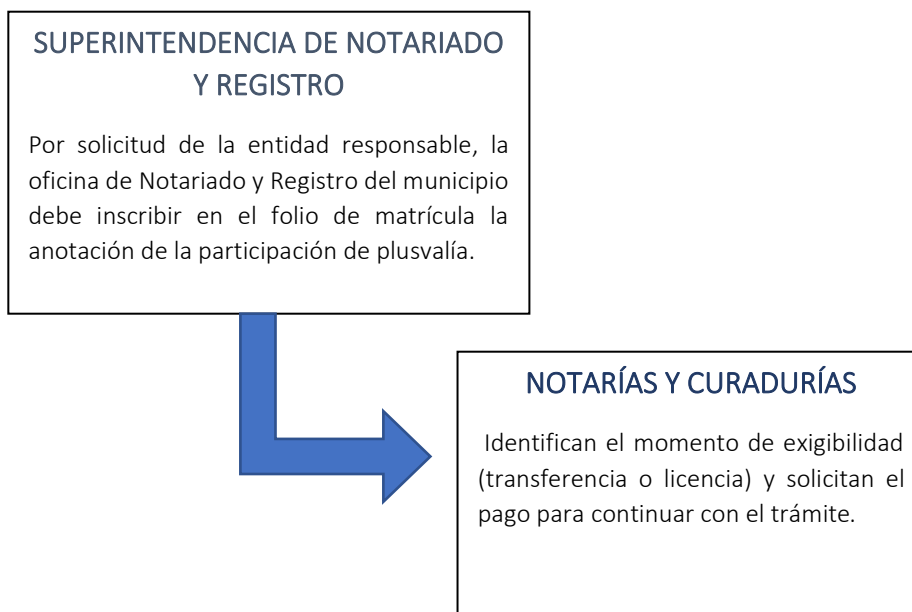


Fuente: Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT-MVCT

Finalizado este proceso se requiere de la mayor integración y articulación en el trámite de la oficina de notariado y registro, y de las curadurías y notarías, ya que de nada sirve el esfuerzo realizado si el predio no está inscrito, poniendo en riesgo los momentos de exigibilidad y el cobro.



Ilustración 15. Actores importantes para garantizar el pago de la participación



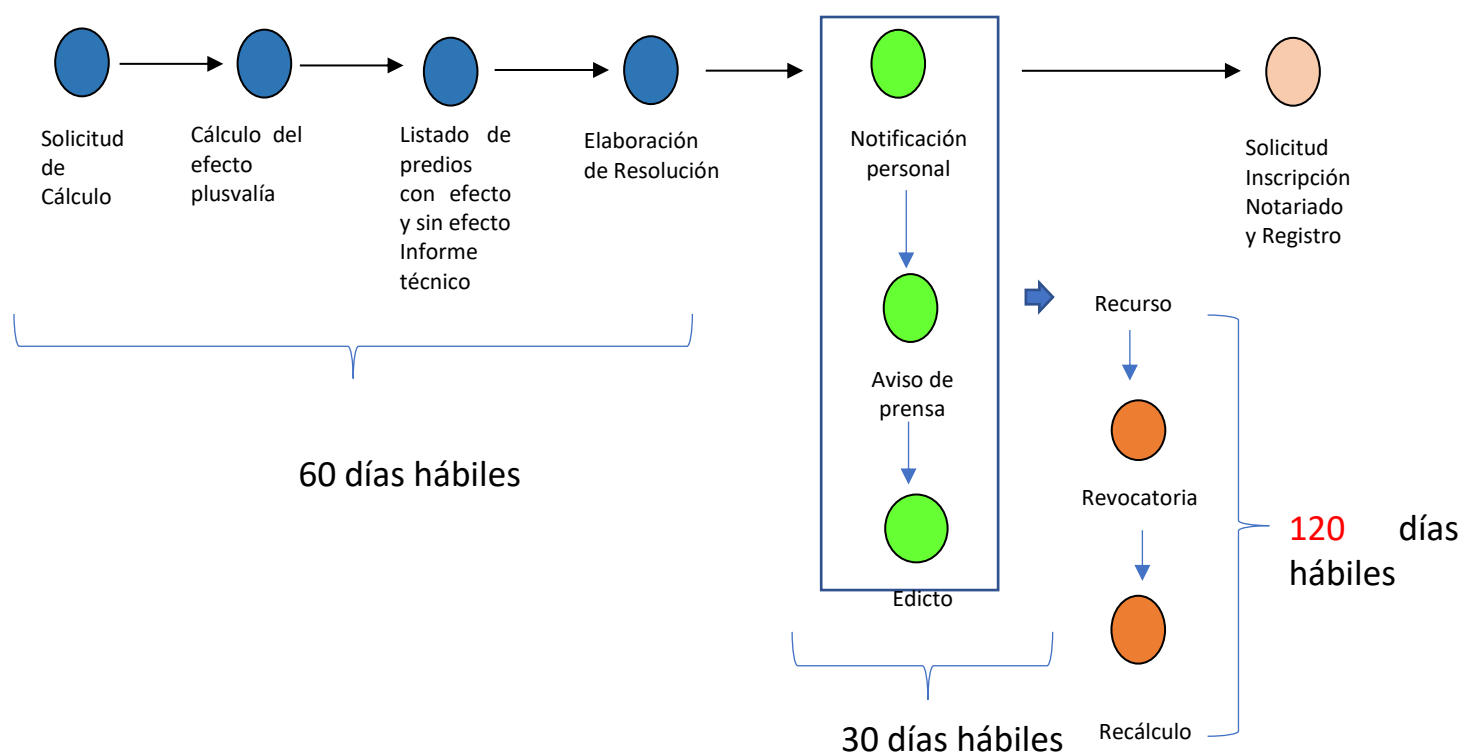
Fuente: Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT-MVCT



V. CONCLUSIONES

Los tiempos, la articulación entre las entidades, la información de proyectos y costos para el cálculo residual son puntos claves en donde el municipio debe generar la suficiente trazabilidad, para poder hacer el cálculo la notificación y la inscripción sin riesgo de que se pierdan los momentos de exigibilidad.

Ahora bien, existe otra parte del proceso que, si bien no está detallada en este documento por tener un componente más jurídico, no debe ser perdida de vista, porque puede dilatar la inscripción; con esto nos referimos a las solicitudes de recursos, revocatorias y recálculos.



Fuente: Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT-MVCT



ANEXOS

Anexo 1. Competencia para la elaboración del cálculo y liquidación

De acuerdo con la Ley 388 de 1997, el procedimiento del cálculo del efecto plusvalía y la liquidación se encuentra en cabeza de los mandatarios; no obstante, al tenor del artículo 211 de la Constitución Política, Ley 489 de 1998 artículo 9 y 10, y Ley 388 de 2012 en su artículo 30, dispone que dicha función administrativa pueden ser delegadas en subalternos o en otras autoridades, es decir, en secretarios y jefes de departamentos administrativos, por lo cual se recomienda que el proceso de cálculo de efecto plusvalía y liquidación se adelante desde las oficinas de planeación.

En todo caso, para efectos del cálculo y la liquidación de la participación en plusvalía se debe tener en cuenta el número total de metros cuadrados destinados a uso más rentable o a mayor aprovechamiento del suelo, de acuerdo con los derechos de construcción y desarrollo otorgados en la respectiva licencia urbanística, con base en el Decreto 4065 de 2008.

Competencia de las entidades: sin perjuicio de las competencias sobre el cálculo y la liquidación, se deberá articular adecuadamente el proceso de intervención de cada entidad.

Oficinas de planeación:

- Expedir los actos administrativos de liquidación procediendo a su promulgación.
- Dar traslado de copia de los actos administrativos a la Secretaría de Hacienda.
- Trasladar ante la Oficina de Registro y de Instrumentos Públicos para la inscripción en el sujeto pasivo.
- Conceptuar técnicamente sobre la viabilidad de forma de pago.
- Coordinar con las oficinas de infraestructura y establecer las condiciones técnicas para recibo de pago por participación en plusvalía en especie.

Oficinas de infraestructura:

- Establecer las condiciones técnicas para el recibo de pago por participación en plusvalía en especie.
- Aprobar el presupuesto de la obra que se ejecutará como pago en especie por participación en la plusvalía.
- Realizar el recibo técnico de participación por plusvalías por pago en especie.
- Emitir certificado de recibo a satisfacción de las obras ejecutadas por pago en especie de la participación en plusvalía, remitiendo copia a las oficinas de planeación y hacienda.

Oficinas de hacienda:

- Expedir el recibo de pago con la actualización del monto liquidado, de acuerdo con la variación de los índices del precio al consumidor (IPC) al momento de la exigibilidad del pago.
- Adelantar el proceso de recaudo, cobro o devolución.
- Administrar los recursos producto del tributo.
- Emitir paz y salvo por concepto del pago y remitir copia a la oficina de planeación.
- Solicitar ante la oficina de registro y de instrumentos públicos el levantamiento de inscripción.

Procedimiento para determinar el efecto plusvalía: el efecto de plusvalía, es decir, el incremento en el valor del suelo derivado de las acciones urbanísticas que dan origen a los hechos generadores, se



calculará en la forma prevista en los artículos 75 a 78 de la Ley 388 de 1997 y en las normas posteriores que la adicionen, modifiquen o deroguen. Igualmente, se tendrá en cuenta lo establecido en la Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y las normas que adicionen, modifiquen o deroguen.

Procedimiento para el pago: teniendo en cuenta que el pago podrá ser en efectivo o en especie, el ente territorial deberá establecer el procedimiento para cualquiera de los dos casos. Para pago en especie se deberá establecer la priorización y/o necesidad de aceptar bien sea la obra o predio, lo cual deberá materializarse a través de un acuerdo con la administración municipal, justificando la viabilización, indicando el monto a recibir, tiempo de ejecución, especificación técnica y equivalencia frente al monto de participación que se pagará.

Obligaciones de autoridades en licenciamiento urbanístico y notarios: estas instancias deberán exigir la acreditación del pago, de acuerdo con los momentos de exigibilidad, entendiéndose como la expedición de licencias urbanísticas o transferencias de dominio.

Algunos **ejemplos** de adopción de los acuerdos de participación en plusvalía como referentes son:

- Acuerdo 006 de 2012 del concejo de Bucaramanga
- Acuerdo 8 de 2008 del concejo de Chía
- Acuerdo 118 de 2003 de Bogotá y sus compilatorios, modificatorios o complementarios, entre otros.

Para el caso de la reglamentación de participación de plusvalías, bajo el entendido de que ya se encuentra adoptado, se pueden tener como referencia:

- Decreto 644 de 2019 del municipio de Manizales
- Decreto 020 de 2011 de Bogotá



Anexo 2. Métodos valuatorios para el cálculo del efecto plusvalía

De acuerdo con la Resolución 620 de 2008 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para realizar los cálculos del efecto plusvalía se emplean la técnica residual y el método de comparación de mercado, cuyo resultado debe arrojar los valores por metro cuadrado de terreno antes y después de la acción urbanística.

La técnica residual corresponde a “...estimar el monto total de las ventas de un proyecto de construcción, acorde con la reglamentación urbanística vigente y de conformidad con el mercado del bien final vendible, en el terreno objeto de avalúo.

“Para encontrar el valor total del terreno se debe descontar, al monto total de las ventas proyectadas, los costos totales y la utilidad esperada del proyecto constructivo. Es indispensable que además de la factibilidad técnica y jurídica se evalúe la factibilidad comercial del proyecto, es decir, la real posibilidad de vender lo proyectado”.



Residuo = Valor del terreno

Fuente: María Andrea Rozo Medina – UDIN

A su vez, el método de comparación o de mercado “...busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial”.

La aplicación de la técnica residual sobre los predios muestra, según el hecho generador, se deberá realizar en dos momentos: el primero, aplicando la norma urbana antes de la acción urbanística y



acorde con las condiciones de mercado de ese momento (un año antes de la adopción de la acción urbanística que dio origen al hecho generador) y el segundo momento, con la norma urbana después de la acción urbanística, según las condiciones de mercado con la nueva norma.

Con los resultados obtenidos de cada una de las muestras en cada uno de los momentos por zona homogénea física, y por cada uno de los métodos aplicados, se deberá someter a procesamiento y análisis estadístico de acuerdo con la Resolución 620 de 2008; además, se debe realizar su comparación en cuanto a resultados y definir el valor que se adoptará por zona o subzona.

Una vez procesada la información con el respectivo análisis económico de los avalúos realizados con norma antes de la acción urbanística, el valor adoptado por metro cuadrado para la zona o subzona al tenor del artículo 2 del Decreto Nacional 1788 de 2004 deberá ajustarse a valor presente aplicando el índice de precios al consumidor, teniendo en cuenta que la fecha a valor presente corresponde a la misma en que se adoptó la acción urbanística que dio origen al hecho generador.



GLOSARIO

- **Acción urbanística.** La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. **Ley 388 de 1997.**
- **Aprovechamiento del suelo o aprovechamiento urbanístico.** Es el número de metros cuadrados de edificación para un determinado uso que la norma urbanística autoriza en un predio. **Decreto 2181 de 2006**
- **Cambio de uso.** Es la autorización específica para destinar los inmuebles de una zona a uno o varios usos diferentes a los permitidos bajo la norma anterior. **Decreto 1788 de 2004.**
- **Clases de suelo.** Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección. **Ley 388 de 1997.**
- **Efecto de plusvalía.** Es el incremento en el precio del suelo, resultado de las acciones urbanísticas de que tratan los artículos 74, 75, 76, 77 y 87 de la Ley 388 de 1997. **Decreto 1788 de 2004**
- **Hecho generador:** Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía de que trata el artículo anterior, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 8º de esta ley, 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. **Ley 388 de 1997.**
- **Instrumentos reglamentarios:** Actos administrativos que regulan componentes normativos urbanísticos de un POT/PBOT/EOT.
- **Índice de ocupación.** Es la proporción del área de suelo que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta y, se expresa por el cociente que resulta de dividir el área que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta por el área total del predio; **Decreto 1788 de 2004**



- **Índice de construcción.** Es el número máximo de veces que la superficie de un terreno puede convertirse por definición normativa en área construida y, se expresa por el cociente que resulta de dividir el área permitida de construcción por el área total de un predio. **Decreto 1788 de 2004**
- **Participación en plusvalía:** 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. **Ley 388 de 1997.**
- **Predio.** Terreno o lote individualizado con un folio de matrícula inmobiliaria. **Decreto 4065 de 2008**
- **Unidad de actuación urbanística de plan parcial:** Es el área conformada por uno o varios inmuebles explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento territorial que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura de transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios, conforme con lo previsto en el Capítulo V de la Ley 388 de 1997. **Decreto 2181 de 2006**
- **Uso del suelo.** Es la destinación asignada al suelo por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos. Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible, complementario o restringido se entenderá prohibido. **Decreto 4065 de 2008**
- **Zona generadora:** Corresponde al polígono dentro del cual se configuraron hechos generadores de participación en plusvalía.
- **Zonas Homogéneas Físicas.** Son espacios geográficos con características similares en cuanto a vías, topografía, servicios públicos, uso actual del suelo, norma de uso del suelo, tipificación de las construcciones y/o edificaciones, áreas homogéneas de tierra, disponibilidad de aguas



superficiales permanentes u otras variables que permitan diferenciar estas áreas de las adyacentes. **Resolución 070 de 2011 IGAC**

- **Zonas Homogéneas Geoeconómicas.** Son los espacios geográficos determinados a partir de Zonas Homogéneas Físicas con valores unitarios similares en cuanto a su precio, según las condiciones del mercado inmobiliario. **Resolución 070 de 2011 IGAC**



BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de Colombia 1991 Anotada (2014). Editorial Leyer Editores. Bogotá D.C. Colombia.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC (2017). Elaboración del estudio de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas y determinación del valor. <http://igacnet2.igac.gov.co/intranet/UserFiles/File/procedimientos/procedimientos%202008/2017/M51400-01%2017V1Elaboracion%20del%20estudio%20de%20zonas%20homogeneas%20fisicas%20y%20geoeconomicas.pdf>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC (2017). Incorporación de información alfanumérica a la base catastral. <http://igacnet2.igac.gov.co/intranet/UserFiles/File/procedimientos/instructivos/2017/I51500-06%20-%20Incorporacion%20de%20informacion%20alfanumerica%20a%20la%20base%20catastral.pdf>
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091. Bogotá D.C. Colombia. 24 de julio de 1997
- Montaña, M. Magda (2008). Dificultades del concepto del hecho generador de la plusvalía. REVISTA IMPUESTOS N°:146, pp. 18 a 23.
- Otzen, Tamara, & Manterola, Carlos. (2017). Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio. International Journal of Morphology, 35(1), 227-232. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-95022017000100037>
- SAINZ DE BUJANDA, F.: «Impuestos directos e indirectos. Análisis jurídico de una vieja distinción». Hacienda y Derecho, volumen II. 1962.
- Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD (2005). Manual de procedimientos para la determinación de zonas homogéneas físicas urbanas y rurales – proyecto se actualización catastral vigencia 2005. <https://es.scribd.com/doc/91056825/Manual-de-ZHF-Urbano-y-Rural>