



## CIRCULAR INFORMATIVA No. 002 de 2004

### **Lineamientos para la aplicación del Acuerdo 118 de 2003 sobre participación en plusvalías, para efectos de la expedición de las licencias de urbanismo y/o construcción por parte de los Curadores Urbanos.**

El pasado 30 de diciembre de 2003 el Concejo de Bogotá aprobó el Acuerdo 118 "por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación de plusvalías en Bogotá, Distrito Capital."

Los curadores juegan un papel muy importante en el proceso de exigibilidad y cobro de la participación en plusvalías, razón por la cual hacen algunas aclaraciones sobre las condiciones de su estructuración específica en Bogotá.

De otro lado, este Departamento, de manera conjunta con la Secretaría de Hacienda, estará atento a suministrar la asesoría y los apoyos necesarios para el manejo de la participación.

Los elementos de la participación, tal como quedaron reglamentados en Bogotá se explican a continuación.

#### **1. ASPECTOS SUSTANTIVOS DE LA PARTICIPACIÓN**

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

- 1º. Que la Administración Distrital haya adoptado decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas, que dan lugar a incrementos en los precios de la tierra.
- 2º. Que el Concejo Distrital establezca mediante un Acuerdo de carácter general las normas para la aplicación de la plusvalía.
- 3º. Que se verifique una autorización específica a destinar un determinado inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo.
- 4º. Que se liquide el efecto de plusvalía en la forma prevista en la ley 388 de 1997.

Para facilitar la comprensión de las disposiciones contenidas en el Acuerdo general de plusvalías que entró a regir el pasado 30 de diciembre de 2003 es importante tener en cuenta los siguientes conceptos:

1. Elementos constitutivos del hecho generador
  - Acciones urbanísticas que dan lugar a los hechos generadores y que son esenciales para su configuración.
  - Hecho generador propiamente dicho
2. Efecto de plusvalía o base gravable
3. Participación en plusvalía



### 1.1. Elementos constitutivos del hecho generador

Atendiendo a lo dispuesto en el primer inciso del artículo 74 de la ley 388 de 1997, que es la norma general que reglamenta el tema, constituyen hechos generadores de la participación en plusvalías (1) las autorizaciones específicas para destinar un inmueble (lote de terreno o construcción) a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, (2) de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen.

Se resalta el hecho de que se trata de autorizaciones específicas, que deben ajustarse a lo establecido de manera general en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen (que en el caso de Bogotá son, entre otros, los planes maestros, los planes de ordenamiento zonal, los planes parciales, los decretos que adoptan las fichas normativas para Unidades de Planeamiento Zonal).

No obstante, ni el Plan de Ordenamiento Territorial, ni los demás instrumentos mencionados contienen autorizaciones específicas, ya que son normas de carácter general.

De conformidad con el artículo 74 de la ley 388 para que se configuren los hechos generadores de la participación en plusvalía se requiere que no sólo exista una decisión administrativa, que constituya acción urbanística, sino también una decisión que contenga o suponga una **autorización específica**, respecto a cualquiera de las siguientes decisiones, en el caso concreto de Bogotá:

1. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo; y,
2. 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.

En Bogotá no se tuvo en cuenta el tercer hecho que da lugar a la participación que es la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano porque, de una parte, la categoría de suelo suburbano no quedó contemplada en las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial y, de otra, como el Decreto 619 de 2000 debido contempla en su artículo 89, numeral 2, que el "suelo de expansión urbana está constituido por la porción del territorio distrital que se habilitará para uso urbano durante la vigencia del presente Plan de Ordenamiento Territorial, según lo determinado en los Programas de Ejecución, este territorio sólo podrá incorporarse al perímetro urbano mediante planes parciales.

El párrafo 1 del mismo artículo establece que "hasta tanto se incorpore el suelo de expansión al perímetro urbano mediante planes parciales, este suelo tendrá usos agropecuarios y forestales". Por lo tanto, estaríamos ante una misma categoría jurídica, la de un suelo con un régimen de usos rurales, hasta tanto no se concrete su conversión en urbanos, mediante determinación del Programa de Ejecución y formulación de un Plan Parcial.



Departamento Administrativo

**PLANEACION**

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C.

Para que pueda ser exigible a los ciudadanos el pago de la participación en la plusvalía se requiere que concurren una serie de elementos, que son: que exista una decisión administrativa, que equivale a la noción jurídica de acto administrativo y que dichas decisiones administrativas configuren acciones urbanísticas y, por último, y más importante, que dichas decisiones se concreten en una autorización específica. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española autorizar significa "*dar facultad a uno para hacer una cosa*"; y especificar significa "*fijar o determinar de modo preciso*". Todo lo anterior, de conformidad con lo estatuido formalmente en el POT o en los instrumentos que lo desarrollan.

Es decir, que las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas sí pueden producir un incremento en los precios del suelo desde el momento en que se adoptan, pero para que pueda válidamente hablarse del nacimiento de la obligación tributaria correspondiente a la modalidad de participación en la plusvalía se requiere que se den todos los elementos arriba anotados y, por tanto, no basta que se haya aprobado el Plan de Ordenamiento Territorial.

Al parecer, la Ley 388 de 1997 adoptó como hecho generador los hechos formativos o constitutivos del mayor valor de la propiedad y como momento de exigibilidad de la obligación aquellos hechos realizados por el contribuyente, en los cuales se hace efectivo el mayor valor del inmueble (solicitud de licencia de urbanismo o construcción, cambio efectivo de uso, transferencia de dominio y adquisición de derechos de construcción).

Este esquema, así entendido, puede generar y ha generado ciertas confusiones, porque en sentido literal, el tributo se causaría con la simple decisión administrativa que configura la actuación urbanística. Pero el vínculo jurídico entre el particular y el Estado, la obligación tributaria propiamente dicha, no nace en ese momento, sino que queda latente como posibilidad y sólo se hará efectiva cuando se realice alguna de las situaciones denominadas por la ley como de "exigibilidad". Puede decirse que el hecho generador está sujeto a condición.

Si bien la Ley señala en el artículo 83 los momentos en que se hace *exigible* el tributo, sin ellos en realidad el tributo no nace, no se hace efectivo, sino que se mantiene en un nivel hipotético, potencial, latente. Por eso, los análisis jurídicos que sustentan la elaboración del proyecto de Acuerdo plantean que lo que la ley señala como momentos de exigibilidad son las verdaderas condiciones necesarias para que la obligación tributaria pase de un campo teórico, potencial a uno efectivo, actual y concreto.

En concordancia con lo anterior el artículo 4º del Acuerdo No. 118 de 23 Diciembre de 2003, contempla como situaciones que dan origen a la obligación tributaria y, por tanto, como autorizaciones específicas, (1) la expedición de licencias de urbanismo o construcción que autorizan a destinar el inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo y (2) la expedición de certificados representativos de derechos de construcción con ocasión de la expedición de un plan parcial, en el cual se hayan adoptado los mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios y se hayan asignado o autorizado de manera específica aprovechamientos urbanísticos a los propietarios partícipes del plan parcial.



Departamento Administrativo

**PLANEACION**

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C.

De ahí la importancia del papel que jugarán las curadurías urbanas en la administración de la participación en plusvalías, toda vez que de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, la licencia es por excelencia el instrumento que concreta y autoriza la posibilidad de urbanizar y de construir.

## **1.2. Efecto de plusvalía o base gravable**

Por efecto de plusvalía se entiende el incremento en los precios del suelo derivados de las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas.

Este incremento en los precios constituye la base gravable de la participación en plusvalías. Se origina en un momento diferente a aquel en que nace la obligación tributaria, obligación que se consolida en el momento en que se concreta la autorización específica de urbanizar o de construir o de dar al terreno un nuevo uso.

De conformidad con la ley 388 de 1997 hay que proceder a realizar la liquidación del efecto de plusvalía, que en principio es de carácter general, ya que las normas urbanísticas que le dan origen son igualmente de carácter general, aunque de todas maneras se realiza en relación con cada uno de los inmuebles localizados en las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas objeto de la participación.

Tal como lo contempla la ley, en el momento de la solicitud de licencia, el efecto de plusvalía para un inmueble particular podrá ser recalculado aplicándolo al número total de metros cuadrados objeto de la licencia correspondiente.

Este procedimiento ha sido generalizado en el caso del Acuerdo de plusvalías de Bogotá, de manera que en el momento de solicitud de la licencia, surge la obligación para el propietario o poseedor de realizar una declaración de la participación en plusvalía, cuyo pago será exigible en el momento en que se le expida la licencia.

Esta declaración deberá realizarse de conformidad con la liquidación general del efecto de plusvalía que previamente haya realizado la Administración Distrital.

## **1.3. Participación en plusvalía**

Es la obligación tributaria propiamente dicho, que concreta el derecho de la colectividad a participar en los incrementos en los precios del suelo derivados de la acción urbanística del Estado.

Es el resultado de aplicar al efecto de plusvalía el monto o tarifa de la participación aprobada por el Concejo.

Como ya se ha indicado, esta obligación surge en el momento en que se concreta una autorización específica de mayor edificabilidad o de un uso más rentable o que el cambio de uso se produce efectivamente.



Departamento Administrativo  
**PLANEACION**  
ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C.

En resumen, el esquema de consolidación del Hecho generador y causación o exigibilidad del tributo es el siguiente:

- 1) Los planes de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollan establecen las directrices y políticas generales de desarrollo del territorio y de ellas se derivan acciones, actuaciones o

normas generales de las cuales se origina la posibilidad para ciertos terrenos de ser objeto de una plusvalía o mayor valor.

- 2) El efecto de dicha plusvalía o potencial mayor valor de los terrenos se debe calcular y determinar (todavía de manera general) por la Administración Distrital, dar publicidad e inscribir en el registro inmobiliario.
- 3) Una vez ocurra alguno de los hechos previstos en el artículo 83 de la ley 388 de 1997, en la forma en que ha sido concretado por el Acuerdo No. De 2003 (solicitud de licencia, cambio efectivo de uso, adquisición de certificados de derechos de construcción) nace el tributo especial o sui generis denominado participación en la plusvalía, es decir, se concreta y consolida el vínculo jurídico por el cual el propietario o poseedor contrae la obligación de pagar un porcentaje sobre el efecto de plusvalía efectivamente realizado.

Es decir, que en lo que respecta al otorgamiento de licencias, hecho generador de la obligación tributaria y exigibilidad de la misma coinciden.

## 2º. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

El siguiente será el esquema o flujo operativo de la participación:

(1) Decisión administrativa que configura una acción urbanística. (2) Cálculo del efecto de plusvalía con base en la realización de avalúos, liquidación de la participación. (3) Publicidad y registro inmobiliario de la liquidación. (4) Actualización monetaria de la participación. (5) Expedición de derechos de construir o de permiso o licencia. (6) Elaboración y presentación por parte del propietario o particular de liquidación particular y pago de la participación en la Tesorería Distrital o ante la entidad que defina el reglamento en el caso de pago en tierra, infraestructuras o participación en proyectos. (7) Verificación del pago por parte del Curador como requisito previo a la expedición de licencia.

Se insiste en que el Plan de Ordenamiento Territorial, los decretos por medio de los cuales se aprueban los planes maestros, los planes de ordenamiento zonal o, incluso, algunos planes parciales contienen acciones urbanísticas en términos de normas de carácter general, que dan nacimiento al efecto de plusvalía o incremento en los precios del suelo. Este es un momento diferente al del nacimiento de la obligación tributaria, que se verifica en el momento en que se concreta la autorización específica de urbanizar, edificar o dar un nuevo uso al inmueble.



Departamento Administrativo

**PLANEACION**

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

En estas normas se señalan las zonas o subzonas geoeconómicas beneficiarias de las acciones urbanísticas que dan lugar a la participación, o sea, las que modifican la zonificación o usos del suelo y las que permiten mayores aprovechamientos del suelo en edificación.

El Acuerdo general de plusvalías contiene una disposición (el párrafo del artículo 5º) que permite liquidar el efecto de plusvalía en los caso en que se hubieran configurado acciones urbanísticas con anterioridad y no se hubiera aún concretado el hecho generador, es decir, no se hubieran otorgado licencias o expedido derechos de construcción y desarrollo.

La Administración Distrital dispone de tres meses contados a partir del 30 de diciembre de 2003 para adelantar los trámites de liquidación del efecto de plusvalía en relación con aquellos Decretos o Planes Parciales que se hayan aprobado con anterioridad a la expedición del Acuerdo general de plusvalía, para lo cual de todas maneras debe observar adicionalmente los términos previstos en los artículos 80 y 81 de la ley 388 de 1997.

Hasta tanto no exista esta liquidación no estará definida la base gravable, que es uno de los elementos constitutivos del tributo. Por lo tanto, se podrá continuar con la expedición de licencias.

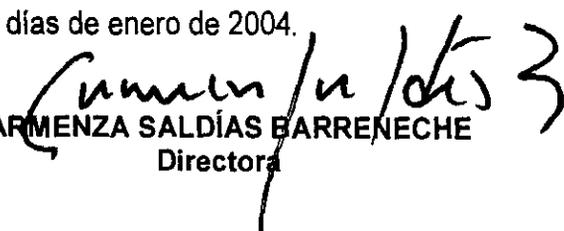
La Administración también está trabajando en la definición de la reglamentación para hacer operativa la liquidación y pago de la participación.

No obstante, es preciso observar un especial control, ya que una vez esté en firme la liquidación, cualquier solicitud de licencia en relación con un predio objeto de la participación en plusvalía **que se encuentre en trámite** no podrá definirse con la expedición de la misma hasta que no se acredite la cancelación de la participación en plusvalía, ya que tanto la ley 388 de 1997 (Art.83, párrafo 2) y el Decreto 1599 de 1998 (párrafo 1º del artículo 17) establecen que "para la expedición de las licencias o permisos (...) en relación con inmuebles sujetos a la aplicación de la participación en la plusvalía, será necesario acreditar su pago".

Para iniciar este trabajo de control, me permito solicitarles se sirvan informar las licencias que han sido expedidas en las zonas que de conformidad con los Decretos Unidades de Planeamiento Zonal se consideran beneficiadas por acciones urbanísticas que permiten un mayor aprovechamiento del suelo o usos más rentables y aquellas que se encuentran en trámite.

Este Departamento estará atento a atender las dudas relacionadas con este tema y está seguro de contar con la colaboración de las Curadurías para lograr un manejo ágil, eficiente y transparente de los procedimientos de liquidación y acreditación del pago de la participación en plusvalía a la mayor brevedad.

Dada en Bogotá, D.C. a los 19 días de enero de 2004.

  
CARMENZA SALDÍAS BARRENECHE  
Directora