



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**LA PLUSVALÍA DERIVADA DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA:  
Beneficios y Resultados**

**PLAN ANUAL DE ESTUDIOS –PAE 2013**

**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA**

**BOGOTÁ D.C., OCTUBRE DE 2013**

1

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX 3358888



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**DIEGO ARDILA MEDINA**  
Contralor de Bogotá, D.C.

**LIGIA BOTERO MEJÍA**  
Contralora Auxiliar

**RAMIRO AUGUSTO TRIVIÑO SÁNCHEZ**  
Director de Estudios de Economía y Política Pública

**CARMEN ALDANA GAVIRIA**  
Subdirectora de Estudios Económicos y Fiscales

**PROFESIONALES**

**FELIPE TERÁN CÁRDENAS**  
Profesional Especializado 222-07

**RICARDO CHÍA GONZÁLEZ**  
Profesional Especializado 222-07



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>2. MARCO LEGAL Y CONCEPTUAL DE LA PLUSVALÍA</b> .....	<b>7</b>
2.1. CONCEPTO DE PLUSVALÍA .....	7
2.2. CONCEPTO DE PLUSVALÍA URBANA.....	7
<b>3. PROCEDIMIENTO PARA EL RECAUDO Y LA APLICACIÓN DE LA PLUSVALÍA EN BOGOTÁ D.C.</b> .....	<b>14</b>
3.1. DETERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA.....	14
3.2. LOS TIEMPOS EN EL PROCESO DE DETERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA PLUSVALÍA. ....	16
3.3. EL COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS DE LA PLUSVALÍA .....	17
3.4. DEVOLUCIONES.....	19
3.5. EL APORTE DE LA PLUSVALÍA A LOS INGRESOS CORRIENTES .....	20
3.6. EFECTOS ADVERSOS DE LA LEY ANTITRÁMITES (DECRETO LEY 019 DE 2012) ..;	<b>ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
3.7. INSTRUMENTOS DE RECAUDO .....	23
3.7.1. <i>Englobe</i> .....	25
3.7.2. <i>Unidad de Planeamiento Zonal -UPZ</i> .....	26
3.7.3. <i>Tratamiento de desarrollo</i> .....	26
3.7.4. <i>Plan Parcial</i> .....	27
3.7.5. <i>Plan de implantación</i> .....	27
3.7.6. <i>Plan de regulación y manejo -PRM</i> .....	28
3.8. APLICACIÓN DE LAS APROPIACIONES .....	28
3.8.1. <i>Caja de la Vivienda Popular -CVP</i> .....	30
3.8.2. <i>Metrovivienda</i> .....	30
3.8.3. <i>Instituto Distrital de Patrimonio Cultural -IDPC</i> .....	31
3.8.4. <i>Instituto Distrital de Recreación y Deporte -IDRD</i> .....	31
3.8.5. <i>Secretaría Distrital de Ambiente -SDA</i> .....	31
3.8.6. <i>Secretaría Distrital del Hábitat -SDH</i> .....	32
<b>4. CONCLUSIONES</b> .....	<b>33</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>35</b>



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

## PRESENTACIÓN

En los últimos años algunas ciudades han mostrado un crecimiento acelerado y en forma desordenada, con un déficit en servicios públicos, grandes problemas de movilidad y con asentamientos poblacionales que forman cinturones de miseria. Todo esto derivado de los problemas sociales que tiene el país causados por el desempleo y la inseguridad que padecen las zonas rurales.

La participación en la plusvalía derivada de la acción urbanística del Estado no sólo constituye un mandato constitucional, sino que es uno de los principales instrumentos de gestión del suelo, de regulación del mercado de la tierra y de financiación del desarrollo urbano previstos en la Ley 388 de 1997.

Se trata de una herramienta que sirve de soporte básico a las distintas actuaciones de las entidades públicas contempladas en dicha Ley cuya utilización, más que una prerrogativa, viene a ser un deber para las entidades públicas, a fin de dar cumplimiento a los objetivos de equidad social, redistribución y solidaridad contemplados en el ordenamiento jurídico.

Este principio de *la participación* del Estado en la plusvalía derivada de su acción urbanística, se vincula a los otros cuatro principios centrales de la Ley 388 de 1997, directamente derivados de la Constitución Política de Colombia -CPC, como son: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, el urbanismo como función pública y la distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados del desarrollo urbano.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

## 1. INTRODUCCIÓN

Para contener toda la problemática urbana y rural de las ciudades, las administraciones deben esforzarse por la consecución de recursos frescos para ser invertidos en obras de infraestructura e inversión social. En el literal a del Artículo 15 del Decreto 714 de 1996<sup>1</sup>, se muestra la composición de las rentas e ingresos del presupuesto distrital: ingresos corrientes, transferencias, contribuciones parafiscales y los recursos de capital de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos Distritales.

Al detallar los ingresos corrientes, vemos que se encuentran divididos en tributarios y no tributarios, en donde los primeros captan los impuestos y representa el factor de mayores recursos para la ciudad, mientras que en los no tributarios en sus diferentes subdivisiones, se encuentran las participaciones que contienen el concepto de la plusvalía; tema central de análisis a lo largo de este documento.

Es en este sentido que nos hemos propuesto desarrollar y entregar este trabajo denominado *“La plusvalía derivada de la acción urbanística, beneficios y resultados”*.

Una vez introducidos en el tema, se presenta una reseña del aspecto legal y conceptual, a partir de los postulados constitucionales y sus desarrollos legales, haciendo énfasis en la aplicación de aquellas normas distritales y nacionales que detallan los procedimientos de *determinación, liquidación, recaudo y aplicación* de los recursos por cuenta de la plusvalía en al Distrito Capital, y de los hechos que influyeron en su comportamiento a partir de la expedición del Acuerdo 118 de 2003 con el cual nace esta participación.

El siguiente punto, se refiere en detalle a las fases o etapas que vienen desarrollándose con la participación de las diferentes entidades públicas y del contribuyente o sujeto pasivo de la llamada participación por plusvalía.

En tal sentido, se describe el procedimiento conforme a su origen, bien sea por decisión de la Administración (cuando se trate de cambios en la norma, de los hechos generadores e instrumentos de planificación aplicados) ó bien conforme a la petición de un (unos) propietario(s) de terrenos para su englobe (llamado también proceso de integración predial) dado el beneficio que le otorga la

---

<sup>1</sup> Decreto 714 de 1996: Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

aplicación de la normativa de zonificación al ampliar el área del nuevo predio y gozar de mejores índices de ocupación o de construcción.

En esta misma parte del estudio se mostrará la forma como se calcula y liquida la participación de plusvalía, la acción de las entidades del Distrito que intervienen en la formación de los precios, los estudios y análisis adelantados por los grupos técnicos de las dependencias involucradas, y los resultados con los tiempos, que mediante actos administrativos se envían a la oficina de la SHD especializada en el recaudo.

En el capítulo siguiente se hará referencia detallada al comportamiento presupuestal de los fenómenos del recaudo y de la destinación de los recursos obtenidos por este concepto durante el periodo 2004 - 2012, previa ilustración de los conceptos de ingresos corrientes, tributarios, no tributarios, participación y plusvalía. Se amplían los conceptos sobre los principales instrumentos de planificación aplicados para la obtención de este ingreso al fisco distrital, como son: la integración predial (englobe), las unidades de planificación zonal (UPZ), el tratamiento de desarrollo (TD) y los planes parciales, entre otros.

Se analiza en este capítulo el comportamiento económico del recaudo y su variación conforme a la influencia por los cambios de normatividad, en particular por la caída en los ingresos de 2012. En cuanto a la aplicación de los recursos obtenidos en el mismo periodo, se estudia y se observa su actuación, con base en la destinación y distribución de los recursos y los mandatos de la normatividad vigente con respecto de las entidades receptoras.

Todo ello, relacionado con la programación presupuestal y la participación en el plan de desarrollo respectivo. Finalmente se ofrecerán las observaciones y conclusiones relevantes del estudio.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

## **2. MARCO LEGAL Y CONCEPTUAL DE LA PLUSVALÍA**

### **2.1. Concepto de plusvalía**

El concepto de plusvalía urbana de la Ley 388/97 no tiene ninguna relación con el concepto de plusvalía de Carlos Marx en *El Capital* (1863); en Marx, plusvalía era el mayor valor que generaba la fuerza de trabajo con respecto a su salario debido a la naturaleza del "trabajo-mercancía"; la fuerza de trabajo poseía la particularidad de generar mayor valor de lo que costaba su reproducción.

Es posible que esta denominación no sea la más adecuada pues puede tener connotaciones ideológico-políticas que previenen negativamente a los actores involucrados, especialmente de los terratenientes urbanos, de los constructores, de los corredores de bienes raíces; a veces se piensa que la noción de plusvalía tiene connotaciones revolucionarias y hasta violentas. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que una aplicación correcta de la Ley 388/97 a este respecto puede ser el origen de grandes transformaciones en el panorama municipal colombiano, dentro de un orden económico netamente capitalista.

### **2.2. Concepto de plusvalía urbana**

El concepto de plusvalía en Colombia se empleó por primera vez en el Programa Ciudades del Departamento Nacional Planeación -DNP, durante el gobierno del Presidente Misael Pastrana (1970-1974), bajo la profunda inspiración del gran economista Lauchlin Currie<sup>2</sup>.

Es posible pensar que no es muy afortunada esta denominación de plusvalía, pues este mayor valor que adquieren los inmuebles urbanos se parece mucho al concepto tributario de ganancia ocasional el cual hace parte de nuestra legislación impositiva desde la reforma de 1968 por inspiración de Richard Musgrave<sup>3</sup>, o a la renta diferencial del suelo a David Ricardo<sup>4</sup>.

Este concepto tiene que ver con el mayor valor que adquiere el suelo urbano debido a las condiciones generales de acumulación de valor que produce el desarrollo urbano como son: la aglomeración, la accesibilidad y la disponibilidad.

<sup>2</sup> Economista canadiense, Nueva Escocia 1902, Bogotá Colombia 23 de diciembre de 1993. Fue el creador del sistema Unidad de Poder Adquisitivo Constante –UPAC.

<sup>3</sup> Economista Alemán, Koeghnstein, 14 de diciembre de 1910, Santa Cruz, Estados Unidos, 15 de enero de 2007.

<sup>4</sup> Economista inglés, Londres, 1772 - Gatcomb Park, Gloucestershire, 1823.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Este mayor valor de los predios no tiene ninguna relación con el esfuerzo de los propietarios y en consecuencia se clasifica como una renta, como una economía externa. Los agentes individuales y privados internalizan las reducciones de costos y/o los incrementos en los beneficios causados por las transformaciones aceleradas del entorno sobre todo en las medianas y grandes ciudades.

Para nuestro estudio, entiéndase por plusvalía el incremento en los precios de la tierra que no se derivan del esfuerzo o trabajo de su propietario sino de decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas relacionadas con el ordenamiento del territorio, por la Administración Distrital.

Se presenta a continuación un recorrido explicativo de las principales normas que constituyen el marco legal para la determinación, liquidación y aplicación de la plusvalía en Bogotá.

El Artículo 82 de la Carta política y constitucional de Colombia se refiere al deber del Estado de velar por la integridad del espacio público y su destinación al uso común, debe prevalecer sobre el interés particular. Y estipula, además, que las entidades públicas participarán *en la plusvalía* que genere su acción urbanística y que regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Como un desarrollo de este postulado en la Ley 388 de 1997, por medio de la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones, establecidas en el capítulo IX de la “participación en la plusvalía” (desde el Artículo 73 al 84) y se definen los conceptos de plusvalía, hechos generadores, los efectos, área objeto de la misma, la liquidación, la exigibilidad y el cobro de la plusvalía. Seguidamente se registran las normas que han venido desarrollando el tema en orden cronológico.

Decreto 1420 de 24 de julio de 1998, por el cual se reglamentan parcialmente el Artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, el Artículo 27 del Decreto Ley 2150 de 1995, los Artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el Artículo 11 del Decreto Ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos.

Acuerdo 118 de 2003, por medio del cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en el Distrito Capital. Establece el porcentaje de participación en plusvalía a liquidar para los años 2004 y 2005 como ingreso extraordinario para la Administración. También fija la destinación



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

de los recursos provenientes de la participación en plusvalía, conforme a varias actividades que detalla:

*1. Para la adquisición de inmuebles (terrenos) para proyectos urbanísticos que generen suelos urbanizados destinados a la construcción de viviendas de interés social, de vivienda progresiva y obras de infraestructura vial o espacio público de los mismos proyectos.*

*2. Para la construcción o mejoramiento de infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, destinados a áreas de recreación y deportivas, equipamientos sociales y en general para aumentar el espacio de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto y programas de mejoramiento integral.*

*3. Para la adquisición de inmuebles en programas de renovación urbana que involucren oferta de vivienda de interés social prioritario tipo I o para la ejecución de obras de infraestructura vial o espacio público de esos mismos proyectos.*

*4. Para la ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes que conforman la red del espacio público urbano en la zona en la que se localiza el proyecto urbanístico, plan parcial o unidad de planeamiento zonal que genera las plusvalías.*

*5. Para la adquisición de suelos clasificados como de conservación de los recursos hídricos y demás zonas de protección ambiental y a la financiación de estímulos, de conservación arquitectónica, histórica o cultural, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial -POT o los instrumentos que lo desarrollen.*

*Se destinará un 70% de los recursos provenientes de la plusvalía para proyectos de vivienda de interés prioritario -VIP tipo I o su equivalente jurídico, en cualquiera de las modalidades previstas en los numerales 1 a 3 de este Artículo, un 15% a los fines previstos en el numeral 4 y un 15% para los fines previstos en el numeral 5.*

Del 70% destinado a proyectos de VIP, el 25% se destinará para la generación de vivienda para el reasentamiento de familias que se encuentren en zonas de alto riesgo no mitigable.

Decreto Ley 1788 de junio 03 de 2004, por el cual se reglamenta parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

388 de 1997. Adopta las definiciones para efectos de la estimación y liquidación de la participación en plusvalía de que trata la misma ley y establece la documentación que el Alcalde deberá anexar a la solicitud de que trata el Artículo 80 de la Ley 388 de 1997 para la estimación del efecto de plusvalía.

Decreto 190 de 2004, "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos 619 de 2000 y Decreto 469 de 2003, originario y de la primera revisión del POT, respectivamente.

Decreto 084 de 2004, por el cual se definen los lineamientos para regular la operatividad de la liquidación del efecto plusvalía y la determinación privada de la participación en plusvalía.

Decreto 327 de Octubre 11 de 2004, por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital. Tiene por objeto reglamentar las condiciones para la urbanización de terrenos o conjunto de terrenos urbanizables no urbanizados, localizados en suelo urbano y de expansión urbana del territorio Distrital, así como el sistema de reparto de cargas y beneficios aplicable a los predios que no están sujetos a la formulación y adopción de Planes Parciales y/o Planes de Ordenamiento Zonal -POZ, sin perjuicio de las normas establecidas para la aplicación de la participación en plusvalía o de otros instrumentos de financiación.

Acuerdo 352 de diciembre 23 de 2008, por medio del cual se adoptan medidas de optimización tributaria en los impuestos de vehículos automotores, delineación urbana, predial unificado y plusvalía en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. En particular sobre la plusvalía, se refiere el capítulo IV de esta norma, en los artículos trece, catorce y quince<sup>5</sup>, según los cuales:

Define y establece los casos en los cuales se pueden constituir hechos generadores de la participación en la plusvalía derivada de la acción urbanística en Bogotá, DC, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el Plan de Ordenamiento Territorial -POT o en los instrumentos que lo desarrollen y según se trate de las autorizaciones de la administración ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien, a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada.

Finalmente, ratifica que la plusvalía se calculará en la forma prevista en los Artículos 76 a 78 de la Ley 388 de 1997 y en las normas que los reglamenten o

<sup>5</sup> El Acuerdo 352 de 2008, modificó en su totalidad los Artículos 3º (hechos generadores), 4º (exigibilidad) y 5º (determinación del efecto plusvalía) del acuerdo 118 de 2003.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

modifiquen; teniéndose en cuenta la repercusión sobre el suelo del número de metros cuadrados adicionales que se autoriza a construir, o del uso más rentable, aplicando los métodos contemplados en la normativa.

Decreto 20 de enero 19 de 2011, por medio del cual se definen los lineamientos y las competencias para regular la operatividad del cálculo y liquidación de la participación del efecto plusvalía y se dictan otras disposiciones (derogó el decreto 084 de 2004).

Ante la expedición del decreto distrital 364 del 26 de agosto de 2013 por medio del cual se modificó de manera excepcional el POT. Bogotá cuenta ahora con nueva reglamentación sobre el tema de los tratamientos urbanísticos, como el de desarrollo, renovación urbana, mejoramiento, conservación y consolidación, entre otros, cuyas normas se establecen en el capítulo VI de esta norma.

Una visión ampliada de los instrumentos de planificación y gestión como las UPZ, los planes parciales y otros atinentes en especial del tratamiento de desarrollo para la generación de plusvalía, son desarrollados de manera mas amplia, en el capítulo de análisis de los ingresos y del recaudo que hace parte del presente estudio.

Decreto 019 de 10 de enero 2012 (antitrámites) por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública (incluye Artículo 181, muy importante en la variación de la exigibilidad y cobro de la plusvalía urbana).

Dentro de los trámites que toca el decreto en el procedimiento para planes parciales, la exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía, las licencias urbanísticas, el cumplimiento de normas técnicas, los usos y tratamientos, la radicación de documentos, los servicios públicos en el trámite de licencias urbanísticas, la incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de los POT, entre otros, de los cuales daremos una breve explicación, haciendo énfasis en el tema que nos ocupa.

#### Procedimiento para planes parciales

El Decreto modifica algunos aspectos del procedimiento establecido en el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, fijando un término de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación del proyecto para su aprobación, los cuales serán prorrogables una sola vez, por treinta (30) días hábiles, generándose como consecuencia del incumplimiento la aplicación del silencio positivo administrativo.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Una vez aprobado el plan parcial se someterá a consideración de la autoridad ambiental competente (en los casos que se requiera) y en caso de no lograrse concertación, se archivará el proyecto. En caso de no existir pronunciamiento definitivo de la autoridad ambiental, será el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien deberá pronunciarse

#### Licencias urbanísticas

Adiciona el Artículo 99 de la Ley 388 de 1997, definiendo qué es una licencia urbanística y determinando que ésta implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción. Asimismo, establece que las licencias se expedirán exclusivamente conforme a las normas nacionales y las modificaciones de las mismas se resolverán de acuerdo a las disposiciones que sirvieron de base para su expedición.

Finalmente, en cuanto a las solicitudes de licencias, establece en cabeza del Gobierno Nacional la facultad de definir los documentos que deberán acompañar las solicitudes de las licencias, su vigencia y prohíbe a las entidades municipales o distritales, la exigencia de requisitos o documentos adicionales a los establecidos en la ley.

#### Cumplimiento de normas técnicas

Establece que las autoridades municipales y distritales no podrán exigir el cumplimiento de normas técnicas o de construcción diferentes a la Ley 400 de 1997 o sus reglamentos.

#### Usos y tratamientos

Reitera que los planes parciales en suelo urbano o de expansión urbana deberán asignar los usos y tratamientos del suelo en su área de planificación, de conformidad al respectivo POT, y en ningún caso se deberá adelantar ninguna aprobación adicional ante el Concejo u otra instancia municipal o distrital, tal y como lo establece el Artículo 27 de la Ley 388 de 1997.

#### Radicación de documentos

Define los documentos que deberán radicar los interesados en adelantar planes de vivienda, aclarando que la licencia urbanística respectiva solo se debe exigir, cuando no se trate del esquema de preventas. Así mismo, estipula la prohibición



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

de exigir la ejecución total o parcial de obras de urbanización o construcción como requisito previo a la radicación de documentos.

En caso de que se requiera radicar nuevos documentos, no se podrán solicitar trámites adicionales a la radicación del respectivo documento.

Servicios públicos en el trámite de licencias urbanísticas

Determina que en el trámite de la licencia de urbanización, con el concepto de disponibilidad inmediata de servicios públicos, la autoridad competente deberá aprobar el servicio temporal de acueducto y alcantarillado.

Revisión de los POT

Dispone que la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del POT, o la expedición de un nuevo POT, solo procederá cuando se garantice la incorporación de la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y de las áreas en condición de riesgo, su gestión y respectiva cartografía.

Inconsistencias entre el acuerdo que adopta el POT y su cartografía oficial

Adiciona el Artículo 12 de la Ley 388 de 1997, determinando que toda vez que existan inconsistencias entre estos, prevalecerá lo dispuesto en el acuerdo que adopta el POT y se deberán corregir las inconsistencias cartográficas a través de acto administrativo, asignando mediante el mismo las respectivas normas urbanísticas.

Régimen especial en materia de licencias urbanísticas

Establece los casos en los cuales no se requiere licencia de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión. A su vez, define que no se requerirá licencia de construcción para la ejecución de estructuras especiales.

Exigibilidad y cobro de la participación en la plusvalía, el cual se aborda en el siguiente capítulo.



### **3. PROCEDIMIENTO PARA EL RECAUDO Y LA APLICACIÓN DE LA PLUSVALÍA EN BOGOTÁ D.C.**

A efectos del estudio adelantado se ha visto que el procedimiento se desarrolla en varias etapas que explicamos a continuación, teniendo en cuenta los resultados que se obtienen y las entidades participantes en cada una de ellas.

- Determinación y liquidación del efecto plusvalía.
- El recaudo
- La aplicación de los recursos

#### **3.1. Determinación y liquidación del efecto plusvalía**

Consiste en la elaboración de un cálculo que permite establecer el incremento del precio de la tierra derivado de los hechos generadores tales como:

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.

La aplicación de los diferentes instrumentos de gestión del suelo, incluyendo los englobes, los predios en tratamiento de desarrollo, los planes parciales, planes de implantación, planes de regularización y manejo, que por efecto de mayor aprovechamiento y/o uso más rentable son susceptibles de concretar hechos generadores del efecto plusvalía. Se exige siempre que:

- a) Se expida una licencia de construcción o urbanismo;
- b) En el momento en que sean expedidos a favor del propietario o poseedor certificados representativos de derechos de construcción con ocasión de la expedición de un plan parcial;
- c) En los actos que impliquen transferencia de dominio sobre el inmueble objeto de plusvalía, salvo algunas excepciones definidas en la Ley 352 de 2008.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

La determinación y liquidación del efecto plusvalía se elabora con base en la información suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital -UAECD.

Para solicitar la determinación y liquidación del efecto plusvalía se dan dos formas de iniciar el trámite y realizar lo siguiente:

- Mediante envío del Acto administrativo firmado por el Alcalde, quedando en firme la expedición del instrumento (Planeas Parciales, Planes de Implantación, Planes de Regularización y Manejo, Bienes de Interés Cultural y UPZ).
- Mediante solicitud de los usuarios (englobes o integración predial y tratamientos de desarrollo), a través del formato dispuesto por la administración para el efecto<sup>6</sup>.

Una vez surtido el anterior paso y una de estas dos solicitudes lleguen a la Secretaria distrital de planeación -SDP, la entidad *establece la normativa y los hechos generadores* aplicables a los suelos antes y después de la acción urbanística generadora de plusvalía y luego envía a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital -UAECD, para el cálculo.

La UAECD *calcula y determina mediante acto administrativo el efecto plusvalía causado con relación en cada uno de los inmuebles objeto de la misma*; del resultado final del proceso de cálculo y determinación se deja soporte en un *informe técnico* que recoge el proceso de cálculo del efecto plusvalía y un *informe resumen que hará parte del Acto administrativo de liquidación*<sup>7</sup>. Cabe anotar que, no proceden liquidaciones o estimaciones previas.

El acto administrativo que liquida el efecto plusvalía se publicará mediante tres (3) avisos en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el Distrito Capital, y se fijará edicto en la secretaría general de la Alcaldía Mayor de Bogotá y en la sede de la UAECD-, según lo establece el Artículo 81 de la Ley 388 de 1997.

<sup>6</sup> Ver anexo, formato M-FO-061 “Solicitud de calculo de valor del efecto plusvalía”.

<sup>7</sup> Aquí se trata de la liquidación para el conjunto de predios de una zona o área de afectación, con la cual la UAE de catastro, establece los precios estimados antes y después de las normas para tales predios declarándolos en el acto administrativo como predios sujetos al efecto plusvalía ( decreto 020 de 2011 ).



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Finalmente, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá -DIB de la Secretaría Distrital de Hacienda -SDH efectuará la liquidación<sup>8</sup> del valor a pagar por concepto de la participación en la plusvalía. Esta liquidación se realizará con base en el efecto calculado por la UAECD, las tarifas autorizadas por el Concejo Distrital y las actualizaciones<sup>9</sup> procedentes conforme a lo previsto en el Artículo 12 del presente Decreto.

El contribuyente acreditará el pago ante las autoridades que lo exijan con el recibo de pago cancelado que le genere la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá -DIB, dependencia que llevará un registro de los recibos de pago.

### **3.2. Los tiempos en el proceso de determinación y liquidación de la plusvalía.**

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de las decisiones administrativas que concreten acciones urbanísticas constitutivas de hechos generadores de plusvalía, la Alcaldía Mayor, a través de la Secretaría Distrital de Planeación -SDP, solicitará a la UAECD que establezca el mayor valor por metro cuadrado de suelo en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias de la participación en plusvalía con características geoeconómicas homogéneas.

Una vez recibida la solicitud la UAECD, dentro de un plazo inmodificable de sesenta (60) días hábiles, establecerá el efecto plusvalía y lo liquidará tomando como base para el cálculo los parámetros establecidos en la Ley 388 de 1997, la norma urbanística generadora de la participación y el resto de la normativa aplicable.

Dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha de su expedición, el acto administrativo que liquida el efecto plusvalía se publicará mediante tres (3) avisos en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el Distrito Capital, y se fijará edicto en la sede de la Unidad Administrativa Especial de

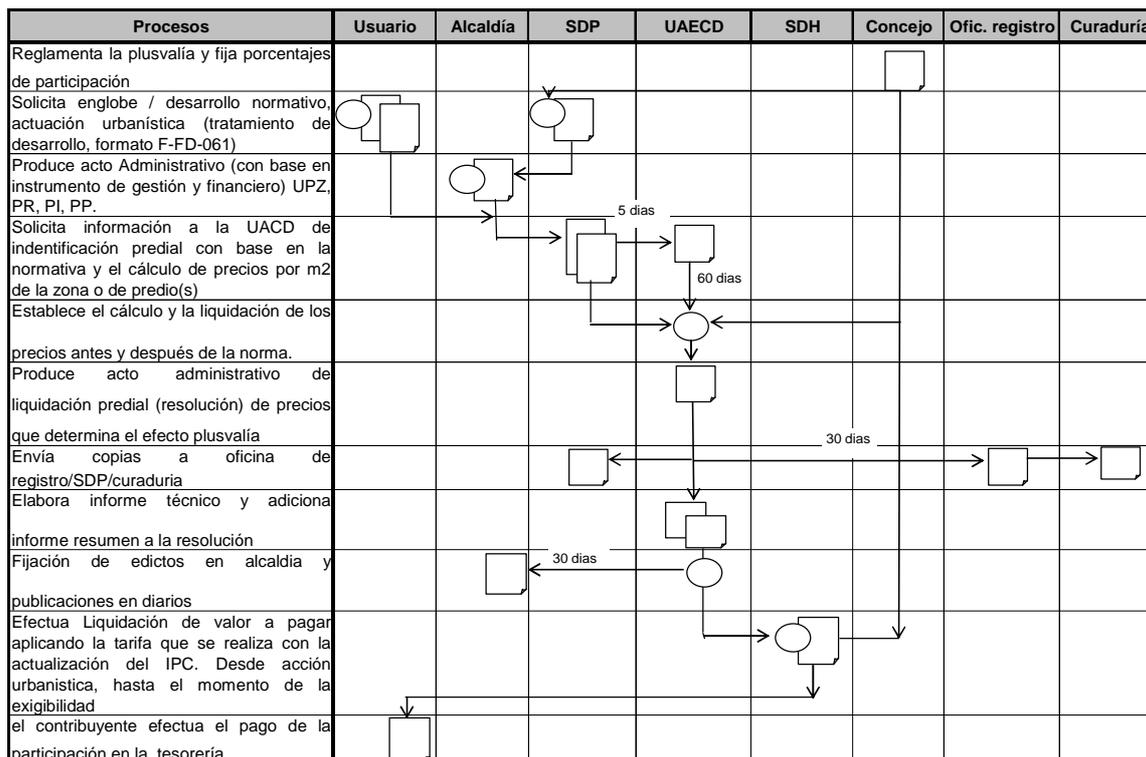
<sup>8</sup> En este caso el concepto de liquidación se refiere al cálculo del valor a pagar, procedimiento efectuado por la Secretaría distrital de hacienda –SDH.

<sup>9</sup> Esta actualización procederá cuando esté en firme el acto de determinación del efecto plusvalía. Para la expedición del formato o recibo para la cancelación de la obligación, la Secretaría Distrital de Hacienda -SDH- ajustará el monto de la participación en plusvalía de acuerdo con la variación mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), desde la acción urbanística constitutiva de hechos generadores de plusvalía, hasta el momento de exigibilidad.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Catastro Distrital -UAECD, según lo establece el Artículo 81 de la Ley 388 de 1997<sup>10</sup>.

**Gráfico 1**  
**Flujograma del proceso de determinación, liquidación y recaudo de la plusvalía**



Elaboró: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales de la Contraloría de Bogotá D.C.

Operación: ○  
Documento: □

### 3.3. El comportamiento de los recursos de la plusvalía

Con el ánimo de mejorar los ingresos de la ciudad, el Concejo de Bogotá aprobó el cobro de la participación de la plusvalía, mediante el Acuerdo 118 de 2003, que tiene como objeto establecer las condiciones generales para la aplicación en el Distrito Capital, de la participación en la plusvalía generada por las acciones urbanísticas que regulan o modifican la utilización del suelo y del espacio aéreo

<sup>10</sup> El ciudadano puede hacer seguimiento de su solicitud acudiendo el primer día hábil de la semana a la Dirección de Economía Urbana, ubicada en el Piso 13 de la Sede Principal de la Secretaría Distrital de Planeación -SDP indicando el número de radicación, comunicándose al número telefónico 3358000 Ext. 8511 o ingresando al portal de la SDP.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

urbano para incrementar su aprovechamiento y generar beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones<sup>11</sup>.

**Cuadro 1**  
**Recaudo de la Plusvalía 2004 - 2012**

(Millones de pesos)

Año	Presupuesto definitivo	Recaudo	% rec.	% part. rec.
2004	0	1.203	N.A.	0,9
2005	2.000	10.796	539,8	8,2
2006	10.000	11.453	114,5	8,7
2007	4.000	12.506	312,6	9,5
2008	6.500	15.276	235,0	11,6
2009	16.184	11.120	68,7	8,4
2010	10.882	25.090	230,6	19,1
2011	20.552	34.641	168,6	26,3
2012	8.420	9.519	113,0	7,2
<b>Total</b>	<b>78.539</b>	<b>131.603</b>	<b>167,6</b>	<b>100,0</b>

Fuente: PREDIS. Secretaría Distrital de Hacienda -SDH.

El Acuerdo de aprobación de la participación de plusvalía comenzó su aplicación a partir de 2004 con un recaudo de \$1.203 millones y para el último período (2012) ascendió a \$9.519 millones. Para la serie 2004 – 2012, el recaudo total fue de \$131.603 millones (Cuadro 1), en donde el período 2011 presentó la mayor actividad al recaudar más de 26% del total. También es importante destacar que a excepción de 2009, todos los años superaron las metas propuestas, es decir que en total las proyecciones se superaron en 67,6%, como se puede observar en el gráfico 2.

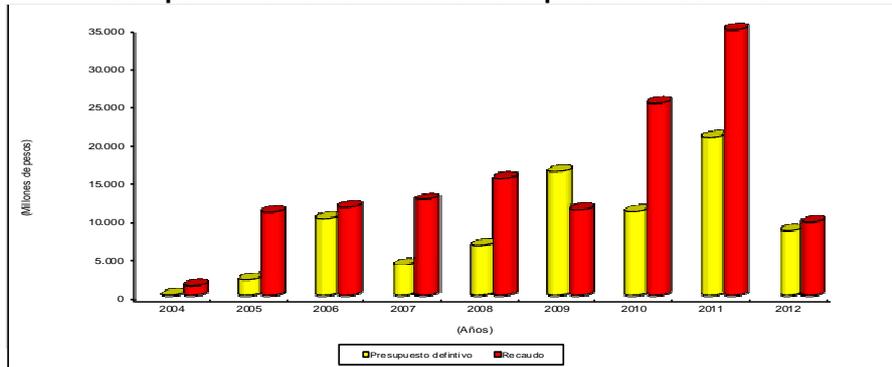
<sup>11</sup> El Acuerdo 118 de 2003 esta conforme a lo dispuesto en el Artículo 82 de la Constitución Política de Colombia y los Artículos 73 y siguientes de la Ley 388 de 1997.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**Gráfico 2**  
**Comportamiento del recaudo de la plusvalía 2004 - 2012**



Fuente: PREDIS. Secretaría Distrital de Hacienda -SDH.

### 3.4. Devoluciones

El Decreto 084 de 2004, reglamentario del Acuerdo 118 de 2003 estableció la posibilidad de que al momento de expedir la licencia de urbanismo y/o construcción no se encontrara en firme el acto administrativo que liquide la participación en plusvalía, el contribuyente podía optar por presentar un estimativo o precálculo, que debía realizar la Secretaría Distrital de Planeación – SDP. Esta situación se presentaba expresamente para las integraciones prediales, así como para los predios con tratamiento de desarrollo, reglamentados por el Decreto 327 de 2004.

El cálculo y liquidación del efecto plusvalía para los predios con tratamiento de desarrollo, se venían haciendo por demanda de manera individual por su complejidad, a solicitud de la curaduría urbana correspondiente o directamente por requerimiento del propietario.

El Decreto reglamentario fue derogado por el Decreto 020 de 2011, el cual tiene por objeto definir los lineamientos y las competencias para regular la operatividad del cálculo y liquidación de la participación del efecto plusvalía, así como reglamentar sus procedimientos. Lo que implica reducir en alto grado la incertidumbre sobre los resultados.

Con base en la información remitida por la Dirección de Impuestos de Bogotá – DIB, las devoluciones realizadas en el periodo 2007 – 2012, ascendieron a \$10.193,2 millones, siendo este último año la más significativa \$3.009,5 millones. (Cuadro 2).



**Cuadro 2**  
**Recaudo y devolución de plusvalía**  
(Millones de pesos)

Año	Recaudo	Devoluciones	% dev.
2004	1.203	0	N.A.
2005	10.796	0	N.A.
2006	11.453	0	N.A.
2007	12.506	2.558	20,5
2008	15.276	916	6,0
2009	11.120	1.020	9,2
2010	25.090	1.107	4,4
2011	34.641	1.584	4,6
2012	9.519	3.010	31,6
<b>Total</b>	<b>131.603</b>	<b>10.193</b>	<b>7,7</b>

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación -SDP y la Dirección de Impuestos de Bogotá -DIB.

Las devoluciones realizadas por el efecto plusvalía representan cerca del 8% del total recaudado, que para el tiempo de aplicación de la norma no es una cantidad significativa, y además era una situación previsible por la flexibilidad de la norma.

### **3.5. El aporte de la plusvalía a los ingresos corrientes**

Para que un Estado pueda funcionar debe contar con recursos que se deben destinar para su desarrollo, es decir funcionamiento, inversión social, infraestructura y seguridad. Estos recursos se denominan impuestos, los cuales provienen por diferentes actividades que desarrollan las personas, familias y empresas.

Los impuestos están clasificados en directos e indirectos. Los directos son los más representativos y son los que recaen directamente sobre los contribuyentes, mientras que los indirectos es una imposición a los bienes y servicios a través de la compra y venta y diferentes transacciones de éstos, incluidas las transacciones que se hacen con el resto del mundo.

Los recursos propios de la ciudad, se clasifican en ingresos corrientes, es decir, son los ingresos que percibe el Distrito en el desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por el concepto de la aplicación de impuestos,



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

contribuciones, tasas, multas. De acuerdo a su origen se identifican como tributaros y no tributaros<sup>12</sup>.

Los ingresos tributarios son aquellos recursos que percibe el Distrito, sin contraprestación directa alguna, fijados en virtud de la norma legal, proveniente de impuestos directos e indirectos<sup>13</sup>.

En cuanto a los ingresos no tributarios, estos incluyen todo ingreso del Gobierno Distrital por conceptos diferentes a los impuestos. Son ejemplos de ellos los recursos obtenidos por la prestación de servicios, en el desarrollo de contratos y otros<sup>14</sup>. Al interior de los no tributarios se encuentran las participaciones, que son los derechos reconocidos a favor del Distrito por disposición legal o contractual, y que contiene el concepto de plusvalía, generadora de recursos por 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.

### **3.6. Efectos adversos de la Ley antitrámites (Decreto Ley 019 de 2012)**

A través del Artículo 75 de la Ley 1474 del 12 de Julio de 2011, por medio de la cual se dictan *“Normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*, se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República, para que en un término de seis (6) meses, expidiera normas con fuerza de ley con el fin de suprimir, reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios, haciendo la salvedad de que estas facultades no serían aplicables a trámites relacionados con licencias ambientales.

De esta manera, el Gobierno Nacional emprendió la tarea de identificar, junto con el sector privado y los particulares, los trámites que a su juicio se consideraron innecesarios, dispendiosos, complejos, dilatorios y se duplican en la Administración Pública, y que en la actualidad obstruyen el desarrollo eficiente de las actividades de los ciudadanos en diferentes sectores.

En este sentido, el 10 de enero de 2012, el Presidente de la República, sancionó el Decreto Ley 019 de 2012, con el objeto de facilitar la interacción de los ciudadanos con la Administración Pública, basándose entre otros, en el principio constitucional de la buena fe, con el propósito de exigir únicamente los trámites

<sup>12</sup> Manual operativo presupuestal. Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

estrictamente necesarios de la manera más sencilla posible, disminuyendo así la burocracia administrativa.

La norma ajusta lo dispuesto en el Artículo 83 de la Ley 388 de 1997, estableciendo que la plusvalía solo será exigible una vez se haya liquidado e inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía en cualquiera de las situaciones contempladas en la Ley 388 de 1997.

En caso de no efectuarse el pago de la participación en plusvalía por la no liquidación e inscripción de la misma en la oficina de registro, el alcalde municipal o distrital deberá surtir el procedimiento establecido para el caso en el Artículo 81 de la ley 388 de 1997, que se refiere a las mismas etapas recogidas en el flujograma del procedimiento realizado en este trabajo; pero debe anotarse que respecto de la exigibilidad y el cobro, al modificar el artículo 83 de la ley como se aprecia en el pie de pagina<sup>15</sup>, se cerró la posibilidad que se tenía de recaudo para el fisco distrital, cuando el propietario, que debería conocer sobre el acto administrativo que incluía su predio con efecto de plusvalía, también debería presentarse a la Administración para la liquidación del valor a pagar por plusvalía de su(s) predio(s), como un acto previo y obligatorio a cualquier negociación o transferencia de dominio que se hiciera. Este hecho hacía, además que en casos

<sup>15</sup> . El Artículo 181 del decreto 019 de 2012 sobre la *Exigibilidad y cobro de la participación en la plusvalía* dice que 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 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: (subrayado es nuestro)

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 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 (la Ley 388 de 1997). Responderán solidariamente el poseedor y el propietario, cuando fuere el caso.

Parágrafo 4.. Los municipios podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social"



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

de venta de edificios multifamiliares o conjuntos residenciales el constructor – vendedor debería realizar dicho trámite y asumir su costo.

Cosa muy diferente a la que ocurre hoy, a posteriori de la reforma con el decreto antitrámites; pues el acto de liquidación individual y su pago se traslada al momento de venta al consumidor final, pudiendo extenderse por varios años el recaudo de tal participación que como se sabe tiene destinación específica para el desarrollo de infraestructura urbana y que se verá en lo expuesto en el punto de análisis del recaudo (ver cuadro No 3 )

Con esto se tiene que tal contribución deja de ser importante para los fiscos locales y por el contrario, el efecto de la aplicación del decreto antitrámites en este aspecto, resultó ser totalmente inconveniente para los municipios y ciudades, en lo que se estimaba una forma de hacer equidad revirtiéndose en bienestar ciudadano a través de obras y de adquisición de suelo para VIS.

Para el caso de Bogotá, en el presupuesto de 2012, la proyección de plusvalía presentó un presupuesto inicial de \$24.498 millones. Como es bien sabido, el presupuesto es aprobado en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia<sup>16</sup>, lo que indica que las cifras incorporadas, en principio, son las expectativas que tiene la Administración para el período a ejecutar.

A pesar de ello, la “Ley antitrámite” comenzó a regir desde su expedición (10 de enero), por consiguiente la proyección tuvo que ser modificada y se ajustó a un definitivo de \$8.420 millones. Sin embargo el recaudo para este año fue de \$9.519 millones, por encima de la expectativa definitiva.

### **3.7. Instrumentos de recaudo**

El concepto de plusvalía adelanta su recaudo a través de diferentes instrumentos de planeamiento<sup>17</sup>, definido como procesos técnicos que, mediante actos expedidos por las autoridades competentes contienen decisiones administrativas para desarrollar y complementar el POT. Se encuentran jerarquizados para garantizar su articulación y su prevalencia sobre las normas definidas en las fichas normativas, de acuerdo con sus propósitos, su escala de aplicación y su ámbito de decisión.

<sup>16</sup> Artículo 42 del Decreto 714 de 1996.

<sup>17</sup> Artículo 43 del Decreto 469 de 2003. Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial –POT.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Entre los instrumentos de planeamiento se encuentran: los planes maestros, planes de ordenamiento zonal, planes zonales, planes directores para parques, planes de implantación, planes de regularización y manejo, planes de reordenamiento, planes de ordenamiento minero ambiental, las unidades de planeamiento zonal -UPZ y las demás reglamentaciones urbanísticas y, en general, las disposiciones contenidas en cualquier otro tipo de acto administrativo de las autoridades competentes, referidas al ordenamiento del territorio del Distrito Capital.



**Cuadro 3**  
**Recaudo de plusvalía por instrumentos**

(Miles de pesos corrientes)

Año	Englobe	UPZ	tratamiento de desarrollo	Plan parcial	Plan de implantación	P R M <sup>1</sup>	Otros	Total
2004	98.650	370.616	0	733.491	0	0	0	1.202.757
2005	1.950.642	1.552.410	699.081	1.912.135	4.682.000	0	0	10.796.268
2006	2.179.891	1.225.040	168.436	243.846	7.607.270	0	28.537	11.453.020
2007	5.969.960	2.570.141	2.565.659	997.500	395.633	0	7.075	12.505.968
2008	7.860.257	4.091.356	1.869.819	1.453.173	0	0	1.200	15.275.805
2009	4.193.712	3.924.408	1.694.695	1.285.194	0	0	21.500	11.119.509
2010	10.229.535	3.175.310	10.090.607	1.385.327	0	0	209.216	25.089.995
2011	7.301.325	7.363.201	10.374.923	7.835.854	0	1.228.382	537.353	34.641.038
2012	879.620	5.380.002	891.373	0	0	2.367.210	446	9.518.651
<b>Total</b>	<b>40.663.593</b>	<b>29.652.485</b>	<b>28.354.592</b>	<b>15.846.520</b>	<b>12.684.903</b>	<b>3.595.592</b>	<b>805.327</b>	<b>131.603.012</b>

Fuente: PREDIS. Secretaría Distrital de Hacienda -SDH.

<sup>1</sup>: Planes de Regulación y Manejo.

En el cuadro 3 se puede observar que, de los \$131.603 millones el instrumento de mayor participación en el recaudo ha sido el englobe con 30,9%, seguido por las Unidades de Planificación Zonal –UPZ con 22,5%, tratamientos de desarrollo aportan al consolidado 21,6%, las cuales representan las tres cuartas partes del recaudo total. En menor proporción están los planes parciales, de implantación y de regulación y manejo con recaudos de 12,1%, 9,6% y 2,7%, respectivamente, mientras que el restante 0,7% es aportado por otros instrumentos de menor participación.

### 3.7.1. Englobe

Es la acción urbanística o decisión administrativa consistente en integrar uno o más predios. Por este concepto se recaudaron \$40.663.6 millones desde el momento de la implantación de la plusvalía, convirtiéndose en el instrumento de mayor aporte a este concepto, participando en 30,8% del total recaudado.

El año de 2010 se presentaron los mayores índices de ingreso por este concepto, sin embargo, para 2012 el descenso fue abismal, se recaudo una octava parte con respecto al efectuado en 2011. Las razones que se esgrimen para esta caída son: primero en la expedición del Decreto 020 de 2011, que derogó el Decreto 084 de 2004, reglamentario del Acuerdo 118 de 2003 el cual establecía la posibilidad de que al momento de expedir la licencia de urbanismo y/o construcción no se encontrará en firme el acto administrativo que liquidará la participación en

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

plusvalía, el contribuyente podía optar por presentar una estimación o precálculo, que debía realizar la Secretaría Distrital de Planeación –SDP<sup>18</sup>.

El segundo factor que juega en contra de este instrumento, fue la expedición del Decreto Ley 019 de 2012<sup>19</sup>, ya que se trata de decisiones privadas que pueden o no acogerse a beneficios normativos en caso de integraciones prediales. Debido a la dificultad de predecir la ocurrencia de englobes, el decreto autoriza a los curadores urbanos a expedir licencias de construcción siempre y cuando el folio de matrícula no se encuentre afectado.

### ***3.7.2. Unidad de Planeamiento Zonal -UPZ***

La Unidad de Planeamiento Zonal -UPZ- tiene como propósito definir y precisar el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional, involucrando a los actores sociales en la definición de aspectos de ordenamiento y control normativo a escala zonal<sup>20</sup>. Son un instrumento de planificación de escala intermedia entre las localidades y los barrios que, por su dimensión, facilita la participación de sus habitantes en la creación de la norma que la reglamenta y en el control de su aplicación<sup>21</sup>.

Este instrumento de planeación ha aportado durante los nueve años de recaudo, cerca de \$30.000 millones, constituyéndose en el segundo instrumento de generación de plusvalía. En 2012 presentó una disminución de 37 puntos porcentuales con respecto al año anterior, caída influenciada por el Decreto 020 de 2011. Aquí también se utilizaba la figura del precálculo<sup>22</sup>.

### ***3.7.3. Tratamiento de desarrollo***

El Artículo 2° del Decreto 327 de 2004 recoge y adopta dos definiciones:

*a) Tratamiento de desarrollo: El tratamiento de desarrollo es el conjunto de disposiciones que orienta y regula la urbanización de los predios o conjunto de predios urbanizables no urbanizados, localizados en suelo urbano o de expansión, y define, en el marco de los sistemas de distribución equitativa de cargas y*

<sup>18</sup> Respuesta entregada por la Secretaría Distrital de Planeación –SDP al cuestionario realizado por la Subdirección de Estudios Económicos y fiscales de la Contraloría de Bogotá D.C.

<sup>19</sup> El Artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2012 (Ley antitrámites), modificó el Artículo 83 de la Ley 388 de 1997.

<sup>20</sup> Artículo 49 del Decreto 469 de 2003

<sup>21</sup> Cartilla UPZ 26 Las Ferias, Acuerdos para construir ciudad. Secretaría Distrital de Planeación –SDP.

<sup>22</sup> Ibidem



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*beneficios, los espacios públicos, equipamientos e infraestructuras y el potencial edificable de las áreas privadas.*

*b) Proceso de desarrollo por urbanización: Está constituido por el conjunto de actuaciones tendientes a dotar un predio o conjunto de predios sin urbanizar de las infraestructuras de servicios públicos domiciliarios, las cesiones necesarias para parques, equipamientos y la malla vial, así como a definir el aprovechamiento de las áreas útiles resultantes.*

Es uno de los instrumentos más importantes dentro de la plusvalía, pues presenta recaudos por \$28.355 millones desde el momento en que empezó a aplicarse el Acuerdo 118 de 2003.

#### *3.7.4. Plan Parcial*

En el anexo N° 10, glosario del Plan de Ordenamiento Territorial -POT (Decreto 364 de 2013) se define plan parcial como el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones del POT, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la Ley 388 de 1997.

Mediante el plan parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión, construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación.

En la serie 2004–2012 el plan parcial presentó un recaudo próximo a los \$16.000 millones, suma que representa el 12% del recaudo total. Llama a la atención que en el último año el recaudo fue cero

#### *3.7.5. Plan de implantación*

Es un instrumento de planeación que busca mitigar los impactos negativos que puedan generar nuevos desarrollos destinados a comercio de escala urbana y



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

metropolitana, dotacionales de escala urbana y metropolitana, los servicios automotores, la venta de combustibles y las bodegas de reciclaje.

El recaudo por este concepto durante el período de actividad fue de \$12.685 millones. Esta participación se presentó durante los años 2005, 2006 y 2007

### ***3.7.6. Plan de regulación y manejo -PRM***

Se define como un instrumento de planeación que busca mitigar los impactos negativos generados por usos dotacionales de escala zonal, urbana o metropolitana que no cuenten con licencia de construcción y que funcionan en uno o un grupo de predios desde antes del 27 de junio de 2003.

El PRM arrojó un recaudo cercano a los \$3.600 millones, es decir que no alcanza a representar el 3% del total de la plusvalía. Estos recursos fueron recaudados en los dos últimos años de la serie.

## **3.8. Aplicación de las apropiaciones**

La SDH con base en el Acuerdo 118 de 2003 que habla sobre la destinación de los recursos provenientes de la participación de plusvalía, distribuye los recursos para diferentes actividades, como la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o por expropiación, recursos encauzados para el desarrollo de proyectos urbanísticos que generen suelos urbanizados destinados a la construcción de viviendas de interés social prioritario y para la ejecución de las obras de infraestructura vial o espacio de esos mismos proyectos.

También se disponen recursos para la construcción o mejoramiento de infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, para proveer áreas de recreativas y deportivas o equipamientos sociales y en general para aumentar el espacio, destinado a la adecuación de los asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto.

Se proyectan recursos para la adquisición de inmuebles en programas de renovación urbana que involucren oferta de vivienda de interés social prioritario o para la ejecución de obras de infraestructura vial o espacio público, ya sea infraestructura vial, elementos del espacio público o equipamientos de esos mismos proyectos. De igual forma, para la ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes que conforman la red del espacio público



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

urbano en la zona en la que se localiza el proyecto urbanístico, plan parcial o unidad de planeamiento zonal que genera las plusvalías.

En la parte ambiental, se tiene en cuenta recursos para la adquisición de suelos clasificados como de conservación de los recursos hídricos y demás zonas de protección ambiental o con tratamiento de conservación ambiental y a la financiación de estímulos, incentivos o compensaciones en el caso de inmuebles con tratamiento de conservación arquitectónica, histórica o cultural, de conformidad con las políticas y lineamientos que al efecto establezca el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen.

En la norma también se señala que del total aportado por la participación de plusvalía, el 70% está destinado para proyectos de vivienda de interés prioritario, un 15% para obras de recreación, parques y zonas verdes, mientras que el restante 15% se dirige a la conservación de recursos hídricos y demás zonas de protección ambiental.

Con base en los porcentajes establecidos en la norma, las entidades que intervienen en la aplicación de los recursos son: por parte del sector hábitat se encuentran la Secretaría Distrital del Hábitat –SDH, Metrovivienda y la Caja de la Vivienda Popular –CVP, por el sector ambiente participa la Secretaría Distrital de Ambiente –SDA,. En el sector cultura, recreación y deporte, se encuentran el Instituto Distrital de la Recreación y el Deporte –IDRD y el Instituto Distrital del Patrimonio Cultural –IDPC.

En la información suministrada por las diferentes Entidades que intervienen en el proceso de ejecución de los recursos y complementada con información de la Dirección Distrital de Presupuesto –DDP de la Secretaría Distrital de Hacienda –SHD, se puede establecer que a diciembre de 2012 se ejecutaron los recursos de plusvalía por \$85.926 millones, y con una mayor actividad en la Caja de Vivienda Popular –CVP y Metrovivienda, situación entendible por mandato de la norma (Cuadro 4).



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**Cuadro 4**  
**Recursos de plusvalía por Entidades 2007 - 2012**

(Millones de pesos)

Entidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Metrovivienda	0	0	3.781	0	4.145	3.975	5.771	4.900	22.571
Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte -IDRD	300	0	1.550	328	3.241	1.069	0	4.954	11.442
Secretaría Distrital del Hábitat -SDH	0	0	0	1.292	0	1.177	0	0	2.469
Secretaría Distrital de Ambiente -SDA	150	900	360	585	3.064	640	2.615	1.197	9.511
Caja de la Vivienda Popular -CVP	0	0	0	0	11.969	6.308	6.109	10.526	34.912
Instituto Distrital del Patrimonio Cultural -IDPC	0	729	176	371	971	232	1.228	1.314	5.021
<b>Total</b>	<b>450</b>	<b>1.629</b>	<b>5.867</b>	<b>2.576</b>	<b>23.390</b>	<b>13.400</b>	<b>15.723</b>	<b>22.891</b>	<b>85.926</b>

Fuente: Información remitida por las Entidades.

### 3.8.1. Caja de la Vivienda Popular -CVP

Esta entidad tiene como misión los programas de mejoramiento de barrios, mejoramiento de vivienda, titulación, urbanizaciones y reasentamientos humanos, mediante la aplicación de los instrumentos técnicos, jurídicos y sociales, con el propósito de elevar la calidad de vida de la población de estratos 1 y 2 que habita en barrios legalizados de origen informal o en zonas de alto riesgo no mitigable. Los recursos fueron dirigidos al proyecto “Reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable”, proyecto contemplado en el plan de desarrollo de la Bogotá Positiva, mientras que en 2012 Bogotá Humana dirigió los recursos al desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario.

### 3.8.2. Metrovivienda

En los proyectos de inversión Gestión del suelo y habilitación de super lotes, correspondientes al anterior plan de desarrollo, se destinaron los recursos para la compra de suelo, urbanismo y la financiación de los costos indirectos de la ejecución de los proyectos urbanísticos que desarrolla la Entidad (Operación Nuevo Usme – Porvenir).

En Bogotá Humana los recursos se encauzaron al proyecto de inversión Gestión del suelo, para los mismos procesos del anterior, pero con destino al Centro ampliado, Zonas de mejoramiento integral y Franjas de transición.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

### ***3.8.3. Instituto Distrital de Patrimonio Cultural -IDPC***

Ejecutó \$5.021 millones en el período 2006 - 2012. En el Plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia se dirigieron a los proyectos de Renovación urbana y conservación del patrimonio cultural construido, en tanto que en Bogotá positiva se activaron los proyectos de Conservación del patrimonio y paisajes culturales, Fortalecimiento de la infraestructura física de los escenarios culturales y Divulgación del patrimonio y expresiones culturales.

En el plan de desarrollo vigente los recursos se ejecutaron en los proyectos de Gestión e intervención del patrimonio cultural material del Distrito Capital, Fortalecimiento de la infraestructura física de los escenarios culturales y Revitalización del centro tradicional y de sectores e inmuebles de interés cultural en el Distrito Capital, sumado los recursos por la interventoría de obra.

### ***3.8.4. Instituto Distrital de Recreación y Deporte -IDRD***

Los recursos por el Instituto se comenzaron a aplicar desde 2005, cuando recibió su primera asignación por el concepto de plusvalía en el proyecto Construcción, adecuación y mejoramiento de parques y escenarios para una Bogotá incluyente, programa que hacía parte del plan de desarrollo de la administración Garzón y que a lo largo de los años ha mantenido la esencia del proyecto con el mismo nombre. La ejecución presentada hasta 2012 ascendió a \$11.442 millones, siendo ejecutados en 39% en el actual plan de desarrollo, es decir, cerca de \$4.450 millones.

### ***3.8.5. Secretaría Distrital de Ambiente -SDA***

En el Plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia el programa de Sostenibilidad urbana, manejo el proyecto Protección de ecosistemas estratégicos, en tanto que en Bogotá positiva el programa central fue Ambiente vital y el proyecto de Manejo de ecosistemas y áreas protegidas del D.C.

La Administración de Bogotá humana retomó el programa con el nombre de Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y las áreas rurales del D.C. y el proyecto se denominó Recuperación y restauración de los espacios del agua. La



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Administración de Moreno fue la que contó con mayores recursos, financiando el 81,1% del total asignado por este concepto.

### 3.8.6. Secretaría Distrital del Hábitat -SDH

La SDH contó con \$2.469 millones, asignados en los años de 2008 y 2010 en el objetivo estructurante Derecho a la ciudad y el programa Mejoremos el barrio, parte del plan de desarrollo de Bogotá positiva. Con estos recursos se adelantaron obras de construcción de vías peatonal de obras menores de espacio público en diferentes localidades de la ciudad.

Para la vigencia fiscal de 2013, y de acuerdo a la información remitida por la Secretaría de Hacienda Distrital -SHD, se tiene proyectado incorporar recursos cercanos a los \$16.000 millones correspondientes a la participación de plusvalía, los cuales serán distribuidos en las seis entidades encargadas para la ejecución de este concepto.

Al efectuar un balance de la participación de la plusvalía, es decir, el recaudo frente a su ejecución, el resultado se puede observar en el cuadro N°5.

**Cuadro 5**  
**Recaudo y ejecución recursos de la Plusvalía**  
(Millones de pesos)

Concepto	Recursos
Recaudo	131.603
Devolución	10.193
<b>Subtotal</b>	<b>121.410</b>
Comprometido 2004 - 2012	85.926
Asignados 2013	15.921
<b>Por asignar</b>	<b>19.563</b>

Elaborado por la Subdirección de Estudios económicos y fiscales de la Contraloría de Bogotá D.C.

A los ingresos efectivos desde la aprobación del Acuerdo 118 de 2003, se le descuentan las devoluciones efectuadas, así se obtienen los ingresos netos. En cuanto a la ejecución, se toma el consolidado de la serie 2004–2012 y se le suma los recursos proyectados para la vigencia de 2013, se obtiene un consolidado de la aplicación de recursos, en donde, el resultado por asignar viene de la diferencia por asignar (\$19.563 millones), es decir, los recursos que serán reaforados en vigencias siguientes, ya que no fueron ejecutados en su totalidad en las anteriores vigencias.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

#### 4. CONCLUSIONES

La expedición del Decreto Ley 019 de 2012 implica un cambio positivo para los sectores de la sociedad, en tanto que elimina y racionaliza trámites que se hacen “innecesarios y dispendiosos” para el ciudadano<sup>23</sup>. Sin embargo, es claramente innegable que su aplicación dilata la liquidación y posterga el cobro de la plusvalía; pues casi indefinidamente, libera a los propietarios de proyectos de vivienda del pago de la contribución y termina transfiriendo de forma directa tal responsabilidad al usuario final<sup>24</sup>.

Con esto se tiene que tal contribución deja de ser importante en el inmediato futuro para los fiscos locales y por el contrario el efecto de la aplicación del decreto antitrámites en este aspecto, resultó ser totalmente inconveniente para los municipios y ciudades. Es decir, se debilita la capacidad del recaudo de un instrumento de financiación del POT, como lo es la plusvalía al tenor de la ley 388 de 1997, cuyo espíritu es el de fomentar la equidad social lográndose revertir tales recursos en la adquisición de predios para el bienestar ciudadano a través del desarrollo de obras de urbanismo y de la adquisición de suelo para VIS.

Desde el punto de vista de los gremios, el Decreto Ley constituye un gran avance, pues evita dilaciones en los trámites haciendo más expedita la producción y adquisición de vivienda y en su opinión, “favoreciendo, tanto la oferta como la demanda de la misma”, mas allá de ello parece haber sido una contribución para viabilizar y estimular la construcción de vivienda dentro de una política nacional. Pero con su aplicación se tienen funestos resultados para las arcas distritales y más que todo municipales, sobre todo en localidades pequeñas cuya contribución resulta ser un aporte importante a sus finanzas.

Es fundamental que todas las ciudades de Colombia que tienen entre sus ingresos la participación de plusvalía, hagan un frente común ante el gobierno nacional, para buscar la derogatoria del Artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2012, como se explicó en el cuerpo del trabajo, pues en buena parte está lesionando los ingresos de los municipios y ciudades que lo tienen implementado.

<sup>23</sup> CAMACOL, boletín de estudios jurídicos, El antitrámites, enero 12 de 2012

<sup>24</sup> Comunicación interna de Carmen Aldana sobre la noticia del diario El Tiempo Mayo de 2013 09:20 am *Polémica por cobro de plusvalía entre el Distrito y la Personería* “Según el Distrito, la ley antitrámites autorizó a los curadores a otorgar la licencia sin el requisito de la plusvalía, de tal manera que el Distrito lo único que puede hacer es registrar el cobro en notariado y registro, para que en el momento en que se venda el predio gravado, se haga efectivo el cobro”.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Al depurar los recursos del efecto plusvalía, se tiene que al efectuar la devolución de los \$10.193 millones<sup>25</sup>, el monto de recaudo en el período 2004–2012 fue de \$121.410 millones, es decir que al enfrentar esta cantidad con los \$5.6 billones de los ingresos corrientes de 2012, demuestra el poco peso que ha tenido la plusvalía a lo largo de la serie. Este resultado conlleva a reflexionar sobre cómo se debe potenciar esta participación para que a futuro sea un elemento de mayor peso dentro de los recursos propios del Distrito.

Con la aprobación del Decreto N°364 de 26 de agosto de 2013, a pesar de que se encuentra demandado, se pone en el centro del análisis el tema de la densificación de la ciudad, las posibilidades que ofrece de tener un mayor recaudo por contribución de plusvalía, el cual se vería afectado por la aplicación de la Ley antitrámites, pero también, también sale a la luz las necesidades en materia de infraestructura de redes y de otros servicios complementarios que demandaría este tipo de desarrollo urbano y que requieren de una gran inversión por parte de la ciudad.

---

<sup>25</sup> Respuesta de la Secretaría de Hacienda Distrital -SHD. Oficio con radicado N°1-2013-33653 de 28 de agosto de 2013.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

## 5. BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Acuerdo 118 de 2003 (Plan de Ordenamiento Territorial –POT).

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Decreto 190 de 2004.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Decreto 084 de 2004.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Decreto 327 de 2004.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Acuerdo 352 de 2008.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Decreto 20 de 2011.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ: Decreto 364 de 2013.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRICTAL: Bogotá: Observatorio de dinámica urbana. Volumen III., marzo de 2005.

GIRALDO F; GARCÍA J; FERRARÍ C y BATEMAN A. Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades. UN-hábitat. Bogotá, julio de 2009.

REPÚBLICA DE COLOMBIA: Constitución Política de Colombia, 1991.

REPÚBLICA DE COLOMBIA: Ley 388 de 1997.

REPÚBLICA DE COLOMBIA: Decreto 1420 de 1998.

REPÚBLICA DE COLOMBIA: Decreto Ley 1788 de 2004.

REPÚBLICA DE COLOMBIA: Decreto Ley 019 de 2012 (Ley antitrámites).

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI –IGAC: Decreto Nacional 1420 de 1998.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo102.htm>

[http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet\\_sdh/impuestos/comp artida-imp/presentaciones\\_2012\\_03\\_12\\_plusvalia.pdf](http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/impuestos/comp artida-imp/presentaciones_2012_03_12_plusvalia.pdf)