



7.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2018-043606

Bogotá D.C., 28 de noviembre de 2018 13:06

Señor
CESAR AUGUSTO CARRILLO VEGA
Secretario de Planeación
Gobernación de Cundinamarca
Calle 26 No. 51 – 53
Bogotá

Radicado entrada 1-2018-098233
No. Expediente 23783/2018/RCO

Tema: Plusvalía
Subtema: Sujeto activo

Cordial saludo señor Carrillo:

Con oficio radicado conforme el asunto, recibimos del Subdirector de Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento Nacional de Planeación su solicitud de concepto relativo a la viabilidad de aplicar la plusvalía en un proyecto del departamento de Cundinamarca cuya ejecución se lleva a cabo con recursos de la Nación y el Departamento.

En atención a lo anterior, es necesario precisar que de conformidad con el Decreto 4712 de 2008 la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis de actos administrativos particulares de dichas entidades, ni la solución directa de problemas específicos. No obstante, damos respuesta en el ámbito de nuestra competencia y en los términos de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir de manera general y abstracta, por lo que no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La participación en la plusvalía, de conformidad con la Ley 388 de 1997 y el Decreto Reglamentario 1788 de 2004, compilado en el Decreto 1077 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, *es un mecanismo creado por el artículo 82 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 388 de 1997, con el propósito de garantizar el derecho al espacio público y asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial.* Señala el artículo 73 de la Ley 388 que “Los concejos municipales y



distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios”.

El Consejo de Estado¹ se refiere a la participación en la plusvalía en los siguientes términos:

“La participación en plusvalía es el tributo que pueden cobrar los municipios o distritos a los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en su jurisdicción, como consecuencia de una actuación administrativa consistente en una acción urbanística, relacionada con la incorporación del suelo rural al de expansión urbana, o de la clasificación de parte del suelo rural como urbano, o del cambio de uso del suelo o del mayor aprovechamiento del suelo. La tarifa puede estar entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado.

Con base en lo anterior, para que se produzca el hecho generador de la plusvalía, se requiere de (i) un acto administrativo que ordene una de las acciones urbanísticas contempladas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, y (ii) una autorización específica del aprovechamiento del uso del suelo o del área de edificación dispuesto en el POT y en los instrumentos que lo desarrollan.”

Se observa que la participación en la plusvalía es un tributo municipal o distrital, directamente relacionado con el Ordenamiento Territorial², función pública que les compete a municipios, distritos y áreas metropolitanas, cuyo recaudo debe destinarse según lo establecido en el artículo 85 de la Ley 388 de 1997, es decir, a favor de municipios y distritos y de acuerdo a las prioridades de inversión definidas en el plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen.

En ese orden de ideas, la participación en la plusvalía no puede establecerse a favor del departamento.

Ahora bien, de la lectura de su comunicación se desprende la necesidad de identificar fuentes de tributación que coadyuven a financiar una obra pública de impacto regional que se realiza con recursos del departamento y la nación. Creemos entonces que podría analizarse la implementación de la contribución de valorización que, de conformidad con las normas vigentes, puede ser cobrada por la Nación, los departamentos y los municipios y distritos según se trate de quien ejecute la obra pública.

El artículo 3 de la Ley 25 de 1921, señala:

¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. Sentencia del 18 de octubre de 2018, Consejero Ponente: Milton Chaves García, radicación número: 25000-23-27-000-2012-00275-01 (21698).

² Ley 388 de 1997 Artículo 5 Concepto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.



“Artículo 3. Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local, como limpieza y canalización de los ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribuciones destinadas a atender a los gastos que demanden dichas obras.”

Así mismo, los artículos 234, 235 y 236 del Decreto Ley 1333 de 1986, consagran:

“Artículo 234. El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3 de la Ley 225 de 1921 como “una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local”, se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de derecho público y que beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización.

Artículo 235. El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal, que ejecuten las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente.

Artículo 236. Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites de beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.

Los municipios teniendo en cuenta el costo total de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con las contribuciones podrán disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que solo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra.”

De la lectura de las normas citadas podemos deducir lo siguiente:

1. La contribución de valorización es un gravamen especial, de carácter real, que tiene como finalidad financiar la construcción de obras de interés público ejecutadas por la Nación, los Departamentos, los Distritos, municipios o cualquier entidad de derecho público, y recae sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de la obra.
2. En el caso de entidades territoriales, la decisión de gravar las propiedades con la contribución de valorización debe contar con la respectiva ordenanza o acuerdo, el cual debe fijar como mínimo el sistema y el método para definir los costos y los beneficios, los criterios de reparto para individualizar el gravamen y, teniendo en cuenta el principio de



equidad, decide si el cobro lo hace por el costo total de la obra o por parte de ella. La ordenanza o acuerdo que establezca el cobro debe ser conocido por los contribuyentes y contra este proceden las acciones legales ante los tribunales de lo contencioso administrativo.

3. La competencia para su liquidación y cobro radica en la entidad de derecho público que realiza la obra, quien regula en sus actos administrativos los plazos y formas de pago, la fecha límite a partir de la cual se generan intereses de mora, forma de determinación de cuotas, lugares para el pago y demás aspectos necesarios para su debido recaudo.
4. Para que proceda la contribución, los inmuebles afectados con ella deben recibir un beneficio directo o indirecto por efectos de la ejecución de la obra a financiar. En este orden de ideas, la contribución aplica a los predios que se encuentren ubicados dentro del área de influencia de la obra, teniendo en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes y el beneficio recibido.
5. Las reglas a seguir para aplicar la contribución de valorización en las entidades territoriales, son las consignadas en los respectivos Estatutos de Valorización, dentro de los cuales, por norma general, se encuentran la elaboración de estudios técnicos, económicos y sociales de factibilidad para la determinación de la zona de influencia, la elaboración del censo de los inmuebles, la participación comunitaria, y los métodos y sistemas de reparto.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Copia: **José Antonio Pinzón Bermúdez**

Subdirector de Vivienda y Desarrollo Urbano
Departamento Nacional de Planeación
Calle 26 No. 13 – 19
Bogotá

ELABORÓ: Claudia H Otálora C

Firmado digitalmente por: LUIS VILLOTA QUIÑONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial



NKca8+Nah hyVU PPdF qf4e /yz 2sY=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>