

**LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA COMO INSTRUMENTO DE
FINANCIACION: ANALISIS DESDE EL DERECHO COMPARADO Y
PERSPECTIVAS**

LUIS ENRIQUE CORTES FANDIÑO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE DERECHO
BOGOTÁ D.C.
2014**

**LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA COMO INSTRUMENTO DE
FINANCIACION: ANALISIS DESDE EL DERECHO COMPARADO Y
PERSPECTIVAS**

LUIS ENRIQUE CORTES FANDIÑO

Monografía para optar por el título de especialista en Derecho Urbanístico

**Director.
DR. FERNANDO LASERNA SILVA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE DERECHO
BOGOTÁ D.C.
2014**

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.	5
LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA: APROXIMACIÓN TEÓRICA.	6
Antecedentes.	10
Naturaleza jurídica, concepto y características de la participación en plusvalía.	12
Fundamento para que el estado pueda participar en la plusvalía generada por su actuación.	17
La participación en plusvalía en la constitución política colombiana de 1991 y a la luz de la jurisprudencia constitucional.	21
La competencia fiscal de los municipios y los distritos como sujetos activos en la recuperación de plusvalías causadas dentro de sus jurisdicciones.	23
Hechos generadores de la participación en plusvalía.	26
Base gravable y tarifa de la plusvalía.	30
Exigibilidad y formas de pago de la participación en plusvalía.	35
Destinación de los recursos adquiridos por municipios o distritos en la participación en plusvalía.	38
ESTUDIO COMPARADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS EN IBEROAMERICA.	41
España: Impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos.	43
La experiencia Brasileira en la participación en plusvalía.	45
El caso Chileno en la participación en plusvalía.	47
PARTICULARIDADES DE LA RECUPERACIÓN EN PLUSVALÍA EN EL CASO COLOMBIANO.	49
La participación en plusvalía en la redistribución de la riqueza.	49
La participación en plusvalías como herramienta de regulación del mercado del suelo y control a la especulación inmobiliaria.	50
El tributo de plusvalía como instrumento de financiación para fortalecer las finanzas municipales o distritales con destino al desarrollo de la ciudad.	52
Dificultades en la implementación de la participación en plusvalías.	53
Retos y perspectivas de la plusvalía.	55
BIBLIOGRAFIA.	57

“El Municipio es como el Rey Midas. Tiene la facultad para volver oro el suelo urbano a través de las normas y usos, pero no lo puede utilizar y carece de los recursos para las necesidades básicas de la ciudad.”

Oscar Borrero

“No hay ciudades pobres sino mal administradas!”

Oscar Borrero

INTRODUCCIÓN.

La Constitución política de 1991 en su art 82 consagró la posibilidad de los municipios y distritos de participar en el incremento del precio de un bien inmueble fruto del ejercicio de la función pública del urbanismo. Con base en lo anterior, la ley 388 de 1997 consagró expresamente la participación en plusvalías en su artículo 82. Pese a la existencia de estas normas jurídicas desde hace más de 17 años, es poco lo que se ha avanzado por parte de los municipios como sujetos activos en la consagración de ésta figura y su implementación.

Si bien las grandes ciudades como Bogotá y Medellín han avanzado en acuerdos municipales que adoptan la plusvalía, las cifras por recaudo no llegan a la suma esperada. Paradójicamente los municipios intermedios y pequeños, quienes se encuentran en un proceso de crecimiento y cuentan con debilidad en sus finanzas públicas, no implementan la figura, ya sea por desconocimiento, falta de voluntad política o falta de infraestructura técnica necesaria que permita realizar el respectivo cobro.

Esta situación con lleva a que se presente una falta de recaudación de dineros producidos por la participación plusvalía, permitiendo así, que sean los especuladores quienes se enriquezcan a costa del esfuerzo de toda la comunidad, aumentando así la inequidad y causando problemas de distribución de riqueza. Agravando aún más la situación de distribución que tanto afecta a Colombia.

Por lo anterior, se hace necesario estudiar la figura de la participación en plusvalía, con el objeto que las administraciones municipales o distritales aumenten sus esfuerzos en la recaudación de dichos recursos. Para ello, el presente trabajo se divide en tres capítulos, establecidos de la siguiente forma: i) el primero, tendiente a realizar una aproximación teórica a la figura objeto de estudio, donde se analizan sus principales elementos como tributo; ii) en este acápite se pretende realizar un análisis a la luz de las experiencias comparadas en otras latitudes de Latinoamérica y en España, en aras de lograr una comprensión de la figura y los diferentes instrumentos existentes y aplicados para la recuperación de plusvalías; iii) en la última parte se pretenda resaltar la importancia de la figura, con la finalidad que los municipios comprendan de su imperiosa necesidad de aplicación y los principales retos y perspectivas que presenta la figura en estos momentos.

LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA: APROXIMACIÓN TEÓRICA.

La sociedad contemporánea, tratándose de urbanismo, configuración espacial y planeación de las ciudades, presenta un problema estructural, denominado por la doctrina *transformación incongruente*¹, proceso que consiste en el crecimiento acelerado y desmesurado de la ciudad, que supera la previsión y la capacidad técnica, administrativa y financiera, de los órganos estatales para responder a esta necesidad.

Lo anterior puede verse reflejado en la explosión demográfica que han sufrido las ciudades². El desplazamiento del campo a la ciudad, ya sea por la violencia o en búsqueda de oportunidades académicas o laborales, ha provocado que la gran mayoría de esas personas que llegan a las grandes ciudades colombianas se asienten en lugares periféricos muy distantes de los principales centros de actividades de la ciudad, lo que provoca grandes costos de dinero y tiempo en el transporte. La gran mayoría de casos estos territorios se presentan como asentamientos informales, ya sea como invasiones o terrenos inadecuados por su conformación geológica, aunado a la problemática en la cobertura de servicios públicos. Estos barrios o zonas marginales, con el paso del tiempo crecen de forma desmesurado y fruto de la necesidad de responder a la problemática social o de decisiones demagógicas terminan convirtiéndose en barrios legales, los cuales carecen de condiciones urbanísticas aptas y adecuadas para el desarrollo del individuo conforme a su dignidad humana, a modo de ejemplo la falta de espacio público para la recreación o la cultura o la

¹ CHUECA GOITIA, Fernando. Breve historia del urbanismo. Edit: Alianza Editorial S.A. Madrid. 1968.

² Si bien es cierto que el desmesurado crecimiento urbano data de los inicios de la era industrial con el fenómeno social y económico de la revolución industrial. El mayor crecimiento de las ciudades producto de la migración del sector rural al área urbana se produjo durante el S. XX, de la siguiente forma: “En 1900 únicamente el 10 por ciento de la población mundial vivía en ciudades; en 1950 esta cifra ya había alcanzado un 33 por ciento; en 2005 este porcentaje fue del 49 por ciento y en 2008 la población mundial urbana fue más de la mitad de su población total: 3. 300 millones de personas”. ROJAS, María Cristina. “Algunos temas de la planeación urbana: una construcción a partir del debate” En “La Ciudad y el Derecho una introducción al derecho urbano contemporáneo.” Universidad de los Andes. Bogotá. 2012. Pág. 214. Este mismo fenómeno se vivió en mayor intensidad en Colombia, sobre todo influenciado por la violencia que vivió el país en el campo y la concentración de actividades y riqueza en el sector urbano. Así, “según el censo de 1938, la población de las cabeceras representaba el 29,1%, y la las áreas rurales el 70,9%. Posteriormente, en el censo de 1951 la población de las cabeceras municipales era el 42,6% y el resto era de 57,4%. Más adelante, en el censo de 1964, la población asentada en sectores urbanos correspondía al 52% y el resto del 48%. Esta tendencia, siguió produciéndose y se manifestó en el censo de 1973, donde la población urbana era del 59% y el resto del 41%.”. MORCILLO, Pedro Pablo. Derecho Urbanístico colombiano. Edit: Temis. Bogotá. 2007. Pág. 47. Se calcula que para finales del S. XX, EL 70% de la población colombiana, equivalente a 30 millones de personas, vive en áreas urbanas. Lo cual refleja aún más la tendencia de este fenómeno de migración

carencia de equipamientos en temas como salud y educación. Este proceso de crecimiento desmesurado de la urbe fue fruto del proceso de industrialización del S. XIX e inicios del S. XX, en el cual las grandes industrias y los avances tecnológicos, permitieron irse alejando cada vez más de las zonas céntricas de la ciudad y asentarse en la periferia. En conclusión, la ciudad en la que habitamos hoy en día y desarrollamos gran parte de nuestras actividades sociales, laborales, culturales y económicas, es la ciudad heredada por el proceso industrializador³. Todo lo descrito anteriormente de forma rápida, nos ayuda a comprender el fenómeno que se vive en la ciudad actual, no solo en las grandes metrópolis sino también las ciudades intermedias que lastimosamente y como consecuencia de una falta de planeación que atienda a las circunstancias propias, empiezan a padecer los mismos problemas de las grandes ciudades. Toda esta problemática impide el ejercicio del derecho a la ciudad⁴ e imposibilita que ésta pueda ser el espacio propicio en el cual los individuos desarrollen sus actividades acorde con la dignidad humana y con respeto mínimo a los derechos fundamentales.⁵

Esta descripción de la situación actual que se presenta en las ciudades modernas, no solo las colombianas, nos sirve como prólogo para adentrarnos en la figura objeto del presente trabajo investigativo, la cual es la participación en plusvalía, toda vez que, en palabras del tratadista Correa Montoya *“La ciudad puede entenderse como la mayor obra de arte creada por el ser humano. Tal es su importancia que, según lo anota Castells, ningún tipo de civilización –en mayor o menor medida- ha podido escapar de ella; no es otra cosa que causa y consecuencia de la civilización en todas sus manifestaciones. Actualmente, es el motor del crecimiento nacional y provee las mayores oportunidades para el avance social y el crecimiento económico. Lo anterior, como consecuencia de que la aglomeración*

³ CORREA MONTOYA, LUCAS. *“Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia: Los retos de la igualdad, la participación y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos.* Disponible en internet: http://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-11/11Juridica03.pdf, consultado el día seis (6) de octubre de dos mil catorce (2014).

⁴ Sobre el derecho a la ciudad puede verse: LEFEBVRE, HENRI. *El derecho a la ciudad.* Edit: Península. Barcelona, 1978 o CORREA MONTOYA, Lucas. *“Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia: Los retos del usufructo equitativo de la ciudad, la participación ciudadana directa y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos”* en *“La Ciudad y el Derecho: Una introducción al derecho urbano contemporáneo”*. PINILLA, Juan Felipe y Rengifo Mauricio (Coord.) Edit: Universidad de los Andes y Temis S.A. Bogotá. 2012.

⁵ *“(…) la ciudad es una institución, un lugar o un objeto privilegiado en la civilización y en la contemporaneidad; dependiendo de la forma como esta tiene lugar, es construida, gobernada, planificada y gestionada; puede ser un elemento de vital importancia para la garantía de los derechos humanos de sus habitantes o, por el contrario, un nefasto ejemplo de vulneración”* Ibídem, págs. 58 y 59.

humana y la proximidad territorial que las ciudades implican permiten economías de escala y sinergias que generan un mejor nicho para localizar mejores puestos de trabajo, servicios educativos y sanitarios de mejor calidad, oferta de la cultura y conocimiento, entre otras.

Sin embargo, el universo de beneficios y ventajas que ofrece la ciudad frente al campo, aunque estas realidades no pueden entenderse antitéticamente, no se ofrecen en condiciones de igualdad y equidad en todas las ciudades y a todos sus habitantes (...) las tendencias globales de urbanización y globalización implican no menos que: la desigualdad estructural en el acceso a los bienes y servicios sociales, la inequidad y las significativas concentraciones de la riqueza. A este panorama se suma la creciente urbanización de la pobreza y el correlativo empobrecimiento de las ciudades, la generalizada división social de la comunidad y las prácticas derivadas de exclusión social y segregación espacial, así como la degradación del ambiente y el uso no sostenible de los recursos naturales.”⁶

La anterior narrativa, acerca de las problemáticas que soportan en la actualidad las ciudades tiene como objeto dotar de unas ilustraciones al lector. Al encontrarnos elaborando un texto investigativo dentro del marco del objeto de estudio del derecho urbanístico, se debe comprender las generalidades del fenómeno urbano. Es en este contexto donde se abordará el estudio de la participación en plusvalía, como instrumento que sirve para cumplir dos finalidades: i) El primero de ellos, como mecanismo para conjurar la inequidad y excesiva distribución de riqueza –tierra- en las ciudades, lo que hace que sean unos pocos adinerados quienes puedan aprovecharse de las ventajas y beneficios que ofrece la ciudad, mientras la mayoría de habitantes sufren los costos de una ciudad desordenada, inequitativa, caótica en movilidad y carente de espacio público e infraestructura de servicios públicos; ii) El segundo, debe verse la participación en plusvalía como un instrumento que permite la captación de ingresos por parte de los municipios y distritos, en aras de lograr distribuir entre toda la comunidad los beneficios del proceso urbanizador.

La intención de realizar una investigación sobre esta temática, resulta en poder divulgar la figura y su importancia en la reconfiguración de la ciudad moderna. No resulta un secreto,

⁶ Correa, *ob cit.*, pág. 36

que este proceso de renovación de las ciudades de acuerdo a las necesidades y teniendo en cuenta los derechos de los habitantes, es un proceso complejo, aún más si se observa desde la limitación económica y presupuestal que tienen los municipios y distritos, quienes son los encargados de ejercer la denominada función pública del urbanismo⁷. Ante dicha limitante de recursos económicos, consideramos que en Colombia los municipios aún no han logrado comprender los potenciales beneficios que se pueden obtener al darle aplicación a la plusvalía, tal como fue considerada en la ley 388 de 1997⁸.

Si bien, el planteamiento de fondo a posibles soluciones al desconcierto que viven las urbes no sólo radica en la falta de recursos económicos, también es posible observar una falta de planeación, voluntad política y conciencia de los municipios y distritos de intervenir en la organización de su territorio y suelo como su principal recurso y en general carencia de políticas públicas tendientes a articular el actuar de los diferentes sectores y sistemas, públicos y privados, que interactúan en la conformación de la ciudad; se estima que un análisis sistemático de la participación en plusvalías que permita comprender la figura y sus ventajas como instrumento de financiación para el cabal cumplimiento de la función pública del urbanismo puede ser uno de las medidas que empieza a contribuir en la transformación de las ciudades. La metrópoli no puede seguir constituyéndose en un factor generador de desigualdad y marginación, por el contrario, debe el Estado velar porque sea

⁷ Ley 388 de 1997 “Artículo 3º.- *Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:*

1. *Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.*

2. *Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.*

3. *Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.*

4. *Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.”*

⁸ “Colombia dispone hoy de un valioso arsenal de instrumentos de gestión del suelo urbano, amplio y prometedor, que quizás nos aproxime a satisfacer una antigua aspiración que hemos tenido durante mucho tiempo (...) la de poder dirigir y orientar nuestro arrollador proceso de urbanización, que si bien nos ha traído beneficios y oportunidades, también nos ha desbordado en muchos aspectos, se ha constituido en una pesada carga fiscal para nuestras autoridades locales y ha sido fuente de inequidades y padecimientos para importantes sectores de la población

[...] Uno de los instrumentos más interesantes y avanzados del mencionado arsenal de la ley 388 lo constituye la denominada “Participación en plusvalías”. Se trata de un mecanismo que apunta a corregir uno de los fenómenos más inequitativos e irracionales presentes en nuestras ciudades (...)” JARAMILLO, Samuel. “Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías” en “Plusvalías Urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2011. Págs. 59 y 60.

el territorio por excelencia donde el ser humano se desarrolle atendiendo a sus particularidades y necesidades, conforme a la dignidad humana y por encima de todo con profundo respeto y procurando la materialización de sus derechos fundamentales. Es allí donde la participación en plusvalía, una vez sea adoptada y aplicada por los municipios jugará un rol preponderante en la renovación de la ciudad, conforme a lo descrito en renglones anteriores.

Antecedentes.

Si bien la naturaleza y justificación de la participación en plusvalía corresponde a un fenómeno preponderantemente económico y estudiado desde esta ciencia de tiempo atrás⁹, fue trasladada al ámbito jurídico y adoptada en Francia, primer país que acogió la figura de las plusvalías inmobiliarias, mediante la ley de expropiación por motivos de utilidad pública del año 1807¹⁰. Posteriormente, otro país que legisló sobre el tema fue Alemania mediante un reglamento imperial de 1898¹¹

⁹ La participación en plusvalía ha sido ampliamente tratada por los doctrinantes pertenecientes a las ciencias económicas, en especial los economistas urbanos, desde los economistas clásicos se consideró la necesidad de aplicación de la figura. En este sentido *“La imposición de gravámenes a la tierra tiene una muy larga tradición en la sociedad contemporánea [...] En términos de legitimidad, varios nombres muy ilustres en la historia del pensamiento económico y de muy distintas tradiciones, que incluyen a David Ricardo, León Walras, Henry George, parten de la caracterización a la que ya hemos aludido y que concibe a los propietarios de la tierra como agentes pasivos ante la producción; dado que se benefician del esfuerzo global de la sociedad sin ninguna contraprestación de su parte, parecería de una legitimidad incuestionable que la sociedad, a través del Estado, recupere una parte o la totalidad de estos recursos de los que se apropian estos agentes”* Ibídem, pág. 151.

¹⁰ *“En 1920 se incorporó por primera vez un gravamen independiente sobre esta clase de plusvalías, pero sin embargo se suprimió con posterioridad.”* HENAO GONZALEZ, Gloria. Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá (II). Tomado de internet: http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_36.htm, consultado el día 26 de septiembre de 2014.

¹¹ *“dispuso que el aumento de valor alcanzado por los predios con ocasión de nuevas enajenaciones tributase al tipo único del 33,3 %, sin tener influencia en este último ni la cuantía del incremento obtenido ni el tiempo transcurrido desde la última transmisión. Tiempo después, el impuesto se extendió a otros territorios del Imperio Alemán, hasta que en 1910 era utilizado por más de 650 entes territoriales distintos. Poco tiempo después, el Estado pretendió absorberlo, convirtiéndolo posteriormente en un recurso de la hacienda central. En 1913 quedó en poder de los municipios, en 1920 se dio como un impuesto imperial pero con la condición de ceder a los distintos entes territoriales una parte de la totalidad de la recaudación. Actualmente, ninguna forma de imposición sobre las plusvalías inmobiliarias está dada en el territorio alemán. Solo se gravan las plusvalías resultantes de una operación obtenida de las realizadas como consecuencia de la enajenación de bienes adquiridos con menos de dos años de antelación.”* Ibídem. Consideramos que se incurre en un error conceptual, toda vez que, no puede considerarse el denominado impuesto complementario de ganancias ocasionales, producto de la enajenación de un bien adquirido menos de dos años como una plusvalía, ya que el incremento del valor puede no ser imputable a una actuación urbanística por parte del Estado.

Así mismo, en el Reino Unido desde 1910 existieron variados impuestos sobre la plusvalía territorial; entre los más importantes encontramos el *increment value duty*, el cual gravaba con el 20 % el aumento del valor de todo tipo de propiedades, siempre y cuando el incremento fuese superior al 10 % del valor del bien.

La experiencia europea continuo presentándose en Italia, en el año 1931 se autorizó a los municipios, mediante una ley, a instituir un tributo que recaía sobre el incremento de valor sufrido por las áreas edificables. Ulteriormente, una reforma al sistema tributario italiano (ley 9 de 1971), consagró un tributo municipal que tiene la función del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.¹²

Este fue un recorrido, que no pretendió estudiar la figura en cada uno de estos países, sino realizar una descripción de las primeras legislaciones que consagraron jurídicamente la participación en plusvalías. Sin embargo, uno de los países que más ha ahondado sobre la figura y por ende donde mayor importancia y desarrollo ha tenido es España. Como nuestra ley de ordenamiento territorial (ley 388 de 1997), tiene sustento en la legislación española y fue en la ley 388 de 1997 en su artículo 73 donde se acogió la participación en plusvalía, por ende el estudio de la figura en el ordenamiento jurídico español merece un estudio y análisis aparte y profundo, el cual se hará en el capítulo ii del presente trabajo.

En Colombia, el antecedente más cercano a la participación en plusvalía, se puede encontrar en la denominada “*contribución de desarrollo municipal*”¹³, figura creada en la ley 9 de 1989, arts. 106 a 111. Esta contribución fue poco utilizada y presento serios problemas de operatividad por la desarticulación y falta de recursos de los catastros municipales¹⁴. Sumada a la situación problemática anterior, se presentó otra situación que dificulto la aplicación de esta contribución. Al promulgarse la constitución política de 1991, que en su artículo 317 otorgó la exclusividad a los municipios y distritos de gravar la

¹² Ibídem

¹³ Ley 9 de 1989, Artículo 106°.- Derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997 decía así: “*Establécese la contribución de Desarrollo Municipal a cargo de los propietarios o poseedores de aquellos predios o inmuebles urbanos o sub-urbanos, cuyo terreno adquiera una plusvalía como consecuencia del esfuerzo social o estatal. Dicha contribución tiene carácter nacional, pero se cede en favor del municipio en el cual esté ubicada la totalidad o la mayor parte del inmueble. Ver Artículo 26 Ley 3 de 1991*

La contribución de desarrollo municipal será obligatoria para todos los municipios con más de 100.000 habitantes, pero en los municipios con menor número de habitantes, los Concejos Municipales podrán autorizarla en concordancia con lo dispuesto en este estatuto.”

¹⁴ BARRETO CRUZ, Nidia Marcela. “Contribución por plusvalía”. Tesis de grado No. 21. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2003

propiedad inmueble, la *contribución de desarrollo municipal* devino en inconstitucional, ya que esta figura establecía que este tributo era de carácter nacional pero se cedía en favor de los municipios, lo cual es abiertamente contrario a lo preceptuado en la carta magna.

Naturaleza jurídica, concepto y características de la participación en plusvalía.

El estudio de la participación en plusvalía ha sido abordado desde diferentes áreas transversales y multidisciplinarias del conocimiento, sin embargo, este fenómeno ha sido más estudiado desde la óptica de la economía, ya que su sustento o legitimidad presenta un fuerte componente económico. En el presente trabajo se pretende abordar la figura desde la perspectiva jurídica, sin desconocer su fuerte conexión con la economía urbana, precio del suelo y rentas de la tierra.

Mucho se ha discutido acerca de la naturaleza jurídica de la participación en plusvalía, algunos lo han considerado como un derecho colectivo, por su consagración constitucional en el título de derechos colectivos y lo asimilan a una participación de los municipios y distritos en ese mayor valor. Sin embargo, con profundo respeto observamos que esto no resulta suficiente y al considerar la PPV, como un ingreso a la entidades pública, es necesario encausarlo en alguno de los componentes de dichos ingresos.

Acogemos la tradicional división de los tributos en: *impuestos*¹⁵, *tasas*¹⁶ y *contribuciones*¹⁷, algunos han considerado que la (PPV) es un impuesto, tal como lo es en España¹⁸; otros la consideran como “*un tributo de naturaleza diferente a la de impuesto, tasa o contribución. Es una renta tributaria o un gravamen sui generis, un verdadero instrumento fiscal que se predica de la propiedad inmueble que no hace parte de la clasificación tripartita de los tributos, constituyendo así una cuarta modalidad*”; una tercera postura, la cual

¹⁵ “(...) en esencia son prestaciones obligatorias exigidas a la generalidad por el Estado en virtud del poder de imperio llamados en principio a financiar los gastos del Estado sin que medie contraprestación alguna” *Ibíd.*, pág. 63

¹⁶ “(...) son una prestación exigida a un grupo por el Estado, como contraprestación de un servicio que les presta (...)” *Ibíd.*

¹⁷ “(...) son una prestación de carácter obligatorio que el Estado le cobra a un grupo de personas en virtud de obras, gastos públicos o actividades especiales, destinadas a un fin específico, del cual además del beneficio colectivo resulta una ventaja particular”. *Ibíd.*

¹⁸ De esta postura es el tratadista colombiano Mauricio Plazas, quien en su obra acoge esta tesis. Al respecto puede verse: PLAZAS VEGA, Mauricio. “Derecho de la hacienda pública y derecho tributario”. Edit: Temis. Bogotá. 2005.

consideramos acertada, la cual la asimila a las contribuciones. Nos acogemos a esta última teoría, es decir, consideramos que la participación en plusvalía es una contribución con fines especiales –urbanísticos-, es decir la finalidad específica a la cual se encuentra supeditada la PPV, no es otra que a la construcción adecuada de ciudad o si se quiere a la materialización del derecho a la ciudad. Sin embargo, se debe destacar que la plusvalía es una contribución especial diferente de la contribución por valorización¹⁹. Algunos autores han mencionado que entre la contribución por valorización y la PPV existe una relación de género a especie, donde el género sería la primera y la especie la segunda, sin embargo no lo encontramos acertado, ya que estamos en presencia de dos figuras diferentes, que cuentan con un tratamiento constitucional diferente –PPV art 82 y contribución por valorización art 317—Por tal motivo, consideramos que la diferencia radical consiste en *“La contribución hace referencia a un mayor valor producido por la realización de acciones públicas en general, pero con una relación directa con el costo y el beneficio, en cambio, la plusvalía es producida por acciones urbanísticas que pueden o no tener un costo determinado”*²⁰. Es decir, la contribución por valorización hace referencia a ese mayor valor del predio producido por la ejecución de una obra por parte del Estado, pero ese incremento de valor se encuentra ligado al costo y beneficio efectivamente producido por la acción urbanística –obra-; contrario sensu la PPV no encuentra esa relación inmediata o directa con el costo y beneficio de la acción urbanística específica, sino el incremento del valor se debe a las propias dinámicas del mercado inmobiliario causado por acciones urbanísticas. Además ese mayor valor se debe a una decisión urbanística, que si bien es adoptada por el municipio o distrito mediante el POT o los instrumentos que lo desarrollen, no necesariamente es una acción urbanística –obra- o intervención física del

¹⁹ Si bien la contribución por valorización no es objeto del presente trabajo, si resulta necesario tener claro su concepto y la diferencia entre estas dos figuras, sobre el concepto de la contribución por valorización: *“la contribución por valorización puede definirse como una contribución que grava los inmuebles que se beneficien con obras de interés público acometidas por la nación, departamentos, distritos y municipios”* URIBE PINTO, Roberto. *“La contribución por valorización, teoría y práctica”*. Edit: Legis. Bogotá. 2001, pág. 6. Al respecto de la diferencia entre las dos figuras la doctrina ha dicho: *“El concepto de plusvalía difiere fundamentalmente del concepto de valorización en la medida en que mientras este último expresa una contribución que se paga por una obra concreta cuyo valor se reparte entre un universo de potenciales beneficiarios, el de plusvalía expresa un mayor valor producido por una decisión administrativa que no corresponde ni a un fenómeno de mercado ni tampoco a un hecho real de mayor valor”* MONCAYO, Víctor Manuel. *“La Participación en plusvalía urbana: Un novedoso instrumento fiscal urbano”* en *“Dimensiones político económicas del nuevo orden constitucional”*. Edit: Universidad Nacional. Bogotá. 1996, pág. 245.

²⁰ CAMACHO MONTROYA, Álvaro. *“La Plusvalía: un nuevo tributo inmobiliario”*. Edit: Temis. Bogotá, 2003, pág. 53.

suelo, sino una reglamentación que ocasiona esa plusvalía, verbigracia un cambio en el uso del suelo, es una decisión que toma el Estado que puede generar un incremento en el valor de los predios favorecidos con la nueva reglamentación, pero que en ningún momento ese incremento es imputable a una ejecución material o inversión de recursos por parte del Estado. En pocas palabras, la mayoría de hechos generadores de la PPV corresponden a decisiones urbanísticas del Estado, las cuales en ningún momento pueden confundirse como una ejecución de una obra, elemento contrario a la contribución por valorización, la cual busca ayudar al financiamiento de una obra pública que ha incrementado el avalúo de los bienes que se encuentran dentro de su esfera de impacto.

Sobre el concepto de la plusvalía, también ha sido mucho lo que se ha escrito, nos parece pertinente traer a colación una de las personas que más ha estudiado el tema para Latinoamérica, en palabras de Smolka *“Por recuperación de plusvalías se entiende la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (mediante impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos in loco en beneficio de los ocupantes o de la comunidad general. Esas plusvalías resultan en general de acciones ajenas al propietario, y más notablemente derivan de la actuación pública, sea por medio de inversiones en infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo urbano. A pesar de eso estos incrementos del valor de la tierra, sin una intervención por parte del sector público para su recuperación, son apropiados de forma privada por los propietarios de la tierra beneficiaria”*²¹. En el mismo sentido se ha considerado *“La recuperación de plusvalías se refiere al proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una porción de los incrementos del valor del suelo atribuibles a los “esfuerzos de la comunidad” más que a las acciones de los propietarios. La recuperación de estos “incrementos inmerecidos” puede hacerse indirectamente mediante su conversión en ingresos públicos en forma de impuestos, contribuciones, exacciones y otros mecanismos fiscales, o mediante su inversión*

²¹ SMOLKA, Martim y FURTADO, Fernanda (editores). “Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano.” Lincoln Institute of Land Policy. Abril 2001, pág. 2. En el mismo sentido *“las participaciones en la plusvalía de inmuebles pueden ser vistas como herramientas para recuperar para la población el incremento en el valor de la tierra asociado con acciones públicas, aumento que de otra manera sería capturado por entidades privadas.”* FURTADO, Fernanda. “Repensando las políticas de captura de plusvalía para América Latina, mayo 2000

en mejoras locales para beneficio de toda la comunidad.”²² Las anteriores definiciones están dadas desde la perspectiva económica y de políticas de uso del suelo. Sin embargo, la doctrina también se ha esforzado en realizar creaciones desde el ámbito jurídico, en ese sentido parafraseando a Barreto se puede decir que la participación en plusvalías, en el ordenamiento jurídico colombiano es una contribución especial con fines urbanísticos, de carácter municipal o distrital que se impone a propietarios o poseedores de bienes inmuebles que se hayan beneficiado por el mayor valor adquirido fruto de acciones

²² SMOLKA, Martim y MULLAHY, Laura (editores). “Recuperación de plusvalías” en “Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute Policy. 2007, pág. 198.

urbanísticas²³ de las autoridades municipales y/o distrital, con la finalidad de generar recursos que ayuden a financiar el desarrollo urbano de los respectivos territorios.²⁴

Sobre las características de la PPV, tenemos:

- i) Es una contribución con fines urbanísticas, tal como lo veremos más adelante los recursos obtenidos por la PPV tienen una destinación específica, la cual, si observamos genéricamente, no es más que constituirse como una herramienta de financiación a los municipios y distritos en el ejercicio y cumplimiento de la función pública del urbanismo.

²³ Según la Ley 388 de 1997, en su artículo 8, son acciones urbanísticas: “La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.
3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.
4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.
6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.
7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.
8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.
9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.
10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.
11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.
12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.
13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.
14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.
15. Adicionado por el art. 192, Ley 1450 de 2011

Parágrafo.- Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente Ley.”

²⁴ Op. Cit., Barreto, pág. 67.

- ii) Es una contribución de carácter territorial, toda vez que, grava la propiedad solo pueden ser sujetos activos de la PPV los municipios o distritos, ya que por expreso mandato constitucional (art. 317) son los únicos en capacidad de imponer tributos a la propiedad. Además, es un instrumento de financiación de la función pública del urbanismo y recordemos que esta función esta atribuida legalmente a los municipios y distritos.
- iii) Como tributo la PPV tiene un hecho generador –acciones urbanísticas que generen un mayor valor en los predios-, este aspecto se analizará concretamente por separado.
- iv) La PPV, no sólo debe verse como un instrumento de financiación, sino también como una herramienta para conjurar las profundas inequidades que se presentan en el desarrollo del territorio de la ciudad, además de contribuir a regular el mercado del suelo, recurso este por excelencia de los municipios, lo cual deben entender y comprender los municipios con el fin de prestar la atención necesaria e indispensable a ello.

Fundamento para que el estado pueda participar en la plusvalía generada por su actuación.

Uno de los primeros economistas en hacer alusión a esta figura fue Henry George, quien en su libro *Progress and poverty*, planteó que la renta económica de las tierras debía ser participada por la sociedad en lugar de caer en manos privadas. Es decir, para George²⁵ existía un derecho moral en cabeza de todos los ciudadanos de recuperar el valor creado socialmente. Entonces, tenemos que los aumentos en los precios del suelo que no se originan en el esfuerzo o trabajo del propietario o poseedor, sino en decisiones o actuaciones de ordenamiento territorial o de inversiones públicas realizadas en aras del

²⁵ “Para George, los únicos derechos de propiedad privada que podían considerarse legítimos eran los que se basaban en el esfuerzo humano, de ahí que sólo los rendimientos debidos a las mejoras realizadas en la tierra, mediante la aplicación de trabajo y capital, podían ser objetos legítimos de apropiación.” *Ibidem*, pág. 36.

interés general, es lo que legitima al Estado a participar en esa plusvalía y buscar recuperarlas para la colectividad.²⁶

La problemática del suelo y su valor en el medio urbano se encuentra dada por la importancia de este recurso y su escasez en el contexto actual de las ciudades modernas, por ello su precio está dado por dos determinantes:

- i) El primero de ellos *la escasez del suelo*, la cual debe entenderse por la carencia de suelo apto para proveer de infraestructuras y servicios públicos, posibilidad de construcción o *para poder disponer de espacios necesarios para el orden social, cultural o político*²⁷. Ante la ausencia de estos suelos aptos para desarrollar la ciudad, se presenta un fenómeno de aumento excesivo – especulación inmobiliaria- de los precios, respecto de los suelos o tierras aptas para dotar de infraestructuras básicas y facilitar el desarrollo urbanístico.
- ii) Sumado a lo anterior, se presenta el fenómeno de localización de la tierra y la incidencia de la ubicación del suelo en su precio. En estos momentos donde las ciudades presentan una expansión territorial desmesurada, el valor de la tierra se encuentra determinado por condiciones espaciales, tales como: centralidad, condiciones de acceso, vías circundantes, medios de transportes disponibles, proximidad a centros institucionales o instalaciones estatales, entre otros. Condiciones importantes para obtener el beneficio de la economía de aglomeración y escala, propias del asentamiento de las ciudades.²⁸

En síntesis, las anteriores circunstancias condicionan el valor del suelo y por ende de las urbanizaciones y construcciones que en él se generen. Este fenómeno hace que los terrenos más adecuados y mejor ubicados, sean altamente costosos, por ende sólo sería posible

²⁶ “El crecimiento de los precios de suelo, resaltando que se trata exclusivamente del suelo, es un beneficio privado que surge de un proceso colectivo, como es la urbanización. Los propietarios de los terrenos de la ciudad o de sus alrededores, ven crecer su patrimonio, a veces de manera muy apreciable, a costa del esfuerzo global de la sociedad, sin que ellos desempeñen un papel activo en esta elevación de precios. Lo equitativo es que el Estado, en representación de los intereses colectivos, rescate ese beneficio para ponerlo al servicio de la comunidad, como bien lo ha entendido y formalizado el ordenamiento jurídico colombiano”. MALDONADO, María Mercedes. “Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia”. Documento elaborado a partir de la exposición de motivos del acuerdo de plusvalías de Bogotá, pág. 3.

²⁷ MONCAYO CRUZ, Víctor Manuel. “La plusvalía urbana en Colombia: un instrumento fiscal de afectación de la renta diferencial inmobiliaria” en “Plusvalías Urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2012, pág. 213.

²⁸ CAMAGNI, Roberto. “Economía urbana”. Traducción Vittorio Galletto. Edit: Antoni Bosch. España, 2005.

desarrollar proyectos inmobiliarios destinados a la construcción de espacios a las clases sociales más altas, lo que causa un desplazamiento de los habitantes de menos recursos a zonas ubicadas en la periferia urbana, con las dificultades que ello conlleva²⁹. Lo más grave de esto, y si se quiere lo más violatorio de principios constitucionales y derechos fundamentales es la marginación que se está produciendo de un gran sector de la población y la especie de creación de guetos o una forma moderna de *Apartheid*.³⁰ La plusvalía puede erigirse en una herramienta que permita conjurar esta situación y contribuir a la dotación de tierra adecuada para las clases sociales menos favorecidas, con una buena ubicación, favoreciendo así la integración de la ciudad y disminuyendo las desigualdades e inequidades propias del desarrollo de la ciudad. Esta particularidad de la PPV, la analizaremos en el capítulo III, sin embargo, la mencionamos ahora, como un fundamento o sustento de su utilización por parte del Estado.

Para tener una visión económica del fenómeno se ha adoptado la *teoría de la renta de la tierra*³¹ y *movimientos estructurales particulares*³², esta últimas nos muestran que los valores de la tierra que se generan en los cambios de: i) clasificación del suelo; ii) uso del suelo y, iii) densidades de ocupación y construcción; son apropiados por los rentistas de la

²⁹ Esta mala ubicación se encontrara ligada a la gran distancia de los centros urbanos, dificultad de dotar de infraestructuras básicas y prestación de servicios públicos, zonas altamente peligrosas o riesgosas por su composición geológica o morfológica, carencia de espacios público, entre otros muchos factores. Constituyéndose esta ubicación en un foco de vulneración a derechos fundamentales.

³⁰ “Uno de los aspectos más importantes del estudio de políticas de suelo en América Latina es la falta de tierra urbanizable al alcance de los habitantes de bajos recursos. Esta carencia, y la consiguiente ocupación ilegal de terrenos carentes de infraestructuras, son características de las ciudades latinoamericanas, especialmente en las periferias urbanas y en áreas no aptas para el mercado inmobiliario (o excluidas del mismo) debido a sus condiciones topográficas o ambientales. Una consecuencia inmediata de esta escasez es la sobrevaloración de la tierra urbanizada. En efecto, usualmente la provisión de servicios aumenta el precio de la tierra en una cantidad superior al costo de los servicios (...)

[...] No es sorpresivo que entre un 60 y 70% de las tierras de las ciudades latinoamericanas estén ocupadas de manera irregular, ilegal o incluso clandestina, y que la mayor parte del inventario de viviendas consista en edificaciones autoconstruidas que incrementan con el paso del tiempo” SMOLKA, Martim. “Captación de la plusvalía para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres. Lincoln Institute of Land Policy, julio 2009.

³¹ Allí el precio de la tierra está dado por una *construcción imaginaria*, el cual resulta por los pagos, que los propietarios le exigen a los productores de bienes por su explotación, como si se tratara de intereses periódicos de un capital, y a lo que se denomina “renta”.

³² “Entre más cercanía se tenga a los predios con ventajas, mayores serán los sobreprecios que los consumidores están dispuestos a pagar a los productores, y por ende mayores serán las rentas que producirá la tierra. Así, la competencia entre los agentes mercantiles (consumidores) va a determinar que la actividad que se imponga en cada sección de la ciudad sea la correspondiente a la renta que allí tenga la magnitud más elevada, pues ésta la que corresponde a los intereses del agente que controla este factor clave, es decir el propietario de los terrenos”. JARAMILLO, Samuel. “Hacia una teoría de la renta del suelo urbano”, segunda edición. Universidad de los Andes. Bogotá. 2009.

tierra o especuladores, favoreciéndose así un traspaso de ese mayor valor fruto del esfuerzo de todos, sin que se observe una contraprestación alguna por los beneficiarios a la colectividad. Resulta menester, destacar que ese mayor valor por una decisión o actuación pública, *es un esfuerzo de todos*, en la medida que el actuar del municipio requiere una inversión de recursos o genera unas externalidades que son asumidos por los habitantes a través de la carga fiscal. A manera de ejemplo de lo mencionado anterior, corresponde al municipio o distrito de provisionar de servicios públicos, los nuevos suelos que han sido adoptados como urbanos, lo cual supone el desplazamiento de unos recursos fiscales que beneficiaran la propiedad de los particulares, es allí donde la colectividad tiene el derecho y el deber de participar en ese incremento del precio de esas tierras beneficiadas.³³

Como a bien se ha entendido, la PPV esta provista de un fuerte componente de equidad, más allá que pueda ser un instrumento de financiación de la función pública del urbanismo; así bien lo ha entendido Maldonado al establecer: *“Cuando se permite que esos incrementos sean captados totalmente por el propietario se producen profundas inequidades, toda vez que la tierra es un elementos fundamental para asegurar bienestar tanto a nivel colectivo como individual, ya que a través de ella se accede a la vivienda y al conjunto de infraestructuras, servicios y equipamientos, de carácter colectivo que son uno de los elementos que por excelencia definen la ciudad. Cuando las plusvalías no se recuperan, así sea parcialmente, se transfieren cuantiosos recursos del ahorro y el trabajo de los ciudadanos comunes y corrientes hacía los propietarios de tierra, al comprar vivienda o suelo urbanizado, y también la transferencia de recursos fiscales, para la adquisición a altos precios de la tierra requerida para fines colectivos”*³⁴

En síntesis, por la bondades aquí expuestas y algunas que falta por relatar, la PPV es un derecho que ostentan las entidades públicas para participar en esos incrementos de valor fruto de sus actuaciones. Sin embargo, ante las necesidades de la construcción de ciudad y la situación fiscal de los municipios, resulta imperioso considerar la PPV como una

³³ Para una mejor comprensión desde el punto de vista de económico se ha considerado: *“En síntesis, la propiedad inmobiliaria soporta diferentes clases de 'movimientos', entre los que se encuentran los 'movimientos estructurales particulares' con motivo de acciones del mercado, y en particular del Estado, sobre los usos y densidades. Por tanto, estos 'movimientos' repercuten en las rentas de la tierra, y en últimas en los precios, en forma de incrementos que tienden a ser apropiados por los propietarios, como si se tratara de una 'transferencia de valor'”* Op. Cit. Barreto..., pág. 22

³⁴ Op. Cit. Maldonado..., pág. 3

obligación, es decir, si bien existe un principio constitucional de autonomía municipal, no podemos continuar dejando al arbitrio, voluntad política, desconocimiento de la figura, presiones o cabildeo inapropiado, la posibilidad que los municipios mediante acuerdo del Concejo acojan la figura. Es más, no solo basta con consagrarla sino que es menester realizar las operaciones o acciones necesarias que permitan llevar a la práctica para poder recaudar una importante fuente de recursos que permita la construcción de la ciudad. Es decir, una vez los POT o instrumentos que lo desarrollan, realicen cualquiera de los hechos generadores de la PPV, debe el municipio o distrito emprender las tareas de estimación, liquidación y recaudo de la PPV. No realizar lo anterior, sería transferir a título gratuito e indiferente recursos públicos o destinar el patrimonio público en cabeza de unos pocos – propietarios de la tierra-.

La participación en plusvalía en la constitución política colombiana de 1991 y a la luz de la jurisprudencia constitucional.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 82, al interior del título II, capítulo 3 *“De los derechos colectivos y del ambiente”*, estableció: *“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”

De lo anterior, podemos colegir que la PPV en el ordenamiento jurídico colombiano, cuenta con consagración especial constitucional y su sustento jurídico deviene en la propia Carta Magna. Sin embargo, debe hacerse una interpretación sistemática de la Constitución, donde en su artículo 95 de los deberes y obligaciones, especifica la obligación de actuar conforme al principio de solidaridad social y contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

Como ya se ha explicado, nada más que corresponda a criterios de justicia social y equidad que la PPV, por ende, los propietarios o poseedores de los predios favorecidos en el

incremento de valor de su propiedad por actuaciones públicas, se encuentran en el deber constitucional de pagar la PPV, en el porcentaje adoptado por el municipio. En caso de no hacerlo o negarse, se estaría vulnerando los deberes constitucionales citados. Recordemos que así como la Constitución trae un amplio catálogo de derechos en favor de los colombianos, los cuales el Estado debe velar por su protección y garantía; así mismo como sujetos de derechos, también somos sujetos de obligaciones, las cuales debemos cumplir en primera medida, si queremos exigir nuestros derechos.

La participación en plusvalía, también presenta sustento en los principios constitucionales de función social de la propiedad y prevalencia del interés general sobre el particular. Estos principios sumados a las obligaciones constitucionales, llevaron a que se considerara justo y equitativo que la colectividad hiciera parte de los beneficios y aumentos de los precios de la tierra, que tenían su origen en la normativa urbanística y en la disponibilidad de infraestructura.³⁵

Sobre la materia solo ha existido un pronunciamiento de fondo que analice la figura objeto de estudio, en ese momento la Corte se pronunció sobre la exequibilidad de la figura de la siguiente manera: *“A juicio de la Corte, la destinación que la norma acusada impone a los recursos que genera la plusvalía se considera razonable, proporcionada a la causa que le da origen y a la finalidad que con la inversión de sus ingresos se persigue, en la medida que comporta la ejecución de una variedad de actividades dirigidas a asegurar la ordenación del suelo, la creación y defensa del espacio público, el desarrollo de la infraestructura física, la ejecución de programas de renovación urbana, la conservación del patrimonio cultural y la implementación de decisiones encaminadas a mejorar la calidad ambiental y de la vida de los habitantes en las ciudades.*

En síntesis, estima la Corporación que la destinación del referido recurso es algo consustancial a la esencia misma de la plusvalía y responde indudablemente a los intereses nacionales que propugnan el desarrollo ordenado de las ciudades, atendiendo los aspectos ya mencionados, y la seguridad de proporcionar a sus habitantes una especial calidad de

³⁵ BARRETO CRUZ, Nidia María. “La plusvalía como contribución especial con fines urbanísticos”. Revista de Derecho Fiscal No. 01 de 2013. Universidad Externado de Colombia, pág. 9.

vida.”³⁶ El Consejo de Estado, se ha pronunciado un poco más sobre la figura en mención³⁷, sin embargo, el poco estudio jurisprudencial de la figura se ha encontrado supeditado a su falta de aplicación por parte de municipios y distritos, por lo cual los casos a estudiar por las altas cortes no resultan ser mucho

Posterior a esta consagración constitucional, la ley 388 de 1997 desarrolló estos preceptos constitucionales en los artículos 73 a 90, esta ley se ha denominado de desarrollo territorial, la cual constituyó un gran avance no sólo para Colombia, sino también en Latinoamérica. Primero al considerar que el urbanismo es una función pública a cargo del Estado – municipios y distritos es a quienes les compete regular el suelo y no a los particulares-. Segundo por los principios sobre los cuales se basó la ley, los cuales cuentan con fuerte arraigo constitucional. Por último por la diversidad y posibilidades que se brindan a través de los instrumentos de planeación, gestión, actuación y financiación que consagra para la gestión del suelo por parte del Estado.

A continuación, se procederá a estudiar los elementos que forman la PPV, como contribución especial con fines urbanísticos.

La competencia fiscal de los municipios y los distritos como sujetos activos en la recuperación de plusvalías causadas dentro de sus jurisdicciones.

En principio, se ha considerado que por expreso mandato constitucional (art 317) sólo los municipios o distritos, son los competentes para gravar la PPV, por ser ellos los únicos competentes en poder gravar la propiedad inmueble. Sin embargo, la naturaleza de la PPV no es gravar la propiedad, sino hacer partícipe al Estado de los incrementos de valor que

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-495 de 1998. En esta misma sentencia sobre la contribución por valorización y la relación con la participación en plusvalía dijo la Corte: *“De alguna manera, tanto la contribución de valorización como la plusvalía ofrecen elementos comunes. En efecto, ambas tienen un fundamento constitucional (arts. 82 y 317), y de éste se deduce el destino implícito de los ingresos generados por estos conceptos; de igual modo, ambas obedecen a la realización práctica de los principios de solidaridad y equidad en la distribución de las cargas y beneficios públicos generados por la realización de obras públicas o por las acciones de planeamiento y ejecución de proyectos para el manejo y defensa del suelo, como la incorporación de un área rural en el crecimiento de las ciudades, 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 (L. 338/97, art. 74).”*

³⁷ Al respecto pueden consultarse: Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección cuarta. Consejera ponente: Carmen Teresa Ortiz. Bogotá, 5 de diciembre de 2011, núm. Interno: 16532; Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección cuarta. Consejera ponente: William Giraldo. Bogotá D.C., 24 de marzo de 2011, núm. Interno: 17083.

presentan inmuebles como resultado de su acción urbanística. Además, el art. 82 de la Carta Magna, en ningún momento reduce la posibilidad de participar en la generación de plusvalías a los municipios, por el contrario, se hace alusión a las entidades públicas. De esta forma, se amplía la posibilidad a todas las entidades públicas que con su acción urbanística hayan generado una plusvalía de participar sobre ella, y no exclusivamente a los municipios.

Haciendo la precisión anterior, analizaremos la competencia fiscal de municipios y distritos, no por ser los únicos que pueden gravar la PPV, sino por considerar que, son ellos quienes más ejercen acciones urbanísticas y a quienes les compete: i) la prestación de servicios públicos y; ii) la regulación del suelo de su territorio. Por ende son los llamados a ejercer mayoritariamente ese derecho de participación en las plusvalías para transformarlos en instrumentos de financiación de la función pública del urbanismo. Como se ha hecho alusión, no sólo es un derecho sino que, el ordenamiento jurídico, sin desconocer la autonomía municipal, debe elevarlo a carácter de deber u obligación, en aras de captar recursos económicos con destinos urbanísticos y morigerar las inequidades que está padeciendo la ciudad contemporánea.

La Constitución en su art. 287, adoptó la figura de autonomía territorial, la cual para efectos del municipio como ente territorial al ser *la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado* (art. 311 C.P), se denomina autonomía municipal. Figura que se ha atribuido a los municipios y sólo tiene sentido en la medida que sirva para cumplir las labores que la misma Constitución les impone y que tienen como finalidad el mejoramiento social y cultural de sus habitantes³⁸. La autonomía municipal está dada en tres sentidos: a) gobierno municipal, b) competencias municipales y, c) financiación municipal.

Esta última es la que utilizaremos en el presente acápite, entendida como la *competencia que ostentan para gobernar sus haciendas, tanto en la vertiente de la obtención de recursos como en la organización del gasto*³⁹.

Esta competencia fiscal de los municipios debe ejercerse dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Ley, la posibilidad de establecer tributos por parte de los

³⁸ ROBLEDOSILVA, Paula. “La autonomía municipal en Colombia”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2010, pág. 226.

³⁹ *Ibidem*, pág. 361 y 362.

municipios y distritos, no es una facultad absoluta, por el contrario estamos en presencia de una capacidad relativa, ya que se encuentra subordinada a lo dispuesto en el nivel jerárquicamente superior –Constitución y Ley-. Así lo ha entendido la Corte cuando dispuso: *“En efecto, pese a que la Constitución del 91 incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, sin embargo, en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley, según claramente lo estipulan los artículos 300-4 y 331-4 de la Carta. En otros términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley y ha de ejercerse con estricta sujeción a los parámetros que en ella se fijan.”*⁴⁰

Con fundamento en lo anterior, corresponde a los municipios, en ejercicio de su autonomía fiscal, consagrar la PPV, sin embargo, ello sólo es posible con respeto a lo preceptuado por la Constitución y la Ley acerca de la figura. Es decir, los municipios autónomamente deciden si acoger o no la figura⁴¹, si resuelven consagrarla se deben ajustar a lo preceptuado en los arts. 73 a 90 de la ley 388 de 1997 y decreto 1788 de 2004. No resulta dable para un municipio adoptar la PPV y cambiar las condiciones legales del tributo, verbigracia incrementar el valor de participación al permitido, crear un nuevo hecho generador, cambiar la destinación, entre otros.

Siendo así, corresponde a los municipios y distritos en el POT⁴² o los instrumentos que lo desarrollan, contener y autorizar las acciones urbanísticas que produzcan una plusvalía,

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia C-517 de 1992. En el mismo sentido véase: *“La Carta de 1991, si bien introduce el concepto de autonomía de las entidades territoriales, consagra los principios rectores del régimen tributario del Estado Unitario. Lo anterior no obsta para que se hayan creado importantes mecanismos que fortalecen la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Con todo, dicha autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la Constitución y la Ley.”* Corte Constitucional, sentencia C-004 de 1993.

⁴¹ Cómo se ha planteado aquí se debería realizar un estudio e imposibilitar que sea discrecional la PPV a la voluntad del municipio, por el contrario, constituirse en un deber para así financiar las obras de urbanismo necesarias para obtener un nivel de vida adecuado. Acogiendo esta postura *“Es obligación de los concejos municipales y distritales establecer, mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en plusvalía, en sus respectivos territorios. Esta es una disposición legal consagrada en el artículo 73 de la ley 388 de 1997, que no ha sido acatada por todos los municipios y distritos, aun sabiendo que es un mecanismo que permite avanzar en el desarrollo de las ciudades”*. SOLARTE PORTTILA, Pedro Antonio. "Ordenamiento Territorial y Derecho Urbano", segunda edición. Edit: Leyer. Bogotá, 2012, págs. 324 y 325.

⁴² Los planes de ordenamiento son el instrumento de planeación por excelencia para la ordenación del territorio, conllevan una naturaleza política, técnica y normativa es *“el mejor instrumento para precisar de forma detallada la distribución de la población, la delimitación de espacios necesarios para vías públicas, redes de servicios públicos e infraestructuras indispensables para el crecimiento social y económico.”*. RINCÓN CORDOBA, Jorge Iván. "Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente". Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2012, pág. 63 y 64.

para que, previo a un acuerdo aprobado por el Concejo establecer los lineamientos generales de la PPV; para luego sí proceder a realizar las gestiones de estimación y liquidación de la PPV en favor del respectivo municipio.

Hechos generadores de la participación en plusvalía.

Por hecho generador en los tributos debe entenderse el elemento que la ley de forma general y abstracta establece como situación susceptible de generar una obligación tributaria, de tal manera que si se realiza el supuesto establecido en la ley, surge al mundo jurídico la respectiva obligación de tributar.

Los hechos generadores de la PPV, se encuentran expresamente consagrados en el art. 74 de ley 388 de 1997, el cual reza *“Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía de que trata el artículo anterior, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 8 de esta Ley, y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen. Son hechos generadores los siguientes:*

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

En el mismo plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, se especificarán y delimitarán las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas contempladas en este artículo, las cuales serán tenidas en cuenta, sea en conjunto o cada una por separado, para determinar el efecto de la plusvalía o los derechos adicionales de construcción y desarrollo, cuando fuere del caso.

Parágrafo.- Para los efectos de esta Ley, los conceptos urbanísticos de cambio de uso, aprovechamiento del suelo, e índices de ocupación y de construcción serán reglamentados por el Gobierno Nacional”

En virtud de lo preceptuado por el párrafo anterior, el gobierno expidió el decreto 1599 de 1999, el cual fue derogado por el decreto 1788 de 2004, norma vigente y aplicable. Como se puede observar, los tres hechos generadores hacen alusión a acciones urbanística, concretamente a decisiones del Estado, que generan un incremento en el precio de la tierra. Ahora procederemos a estudiar las tres hipótesis que dan origen al nacimiento de la obligación tributaria emanada de la plusvalía.

Sin embargo, conforme a este artículo, para mayor claridad y precisión, desde este momento se debe dejar por sentado que, para que se configuren los tres hechos generadores de la PPV, es necesario no solo que exista una decisión administrativa general – generalmente POT-, que sea una acción urbanística, además se requiere de una decisión que contenga o suponga una autorización específica, respecto a cualquiera de los hechos generadores de la PPV.

I. Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.

Al respecto, es preciso mencionar que, la decisión de clasificación del suelo solo puede estar contenida en el POT o sus revisiones, ya que éste instrumento es el único autorizado legalmente para realizar la clasificación del suelo de un municipio (arts. 30-35 ley 388/97). Sin embargo, resulta menester destacar que la expedición del POT por sí sola, no genera la participación en plusvalía, para ello es necesario la norma específica o complementaria. Para este hecho generador, la norma complementaria sería el correspondiente plan parcial, instrumento obligatorio por disposición legal (art. 19 Ley 388 de 1997), en virtud del cual se asigna norma urbana específica a o los inmuebles y sobre todo se acogen como suelo urbano. Es necesario destacar que el suelo de expansión urbana, así este clasificado de esta forma por el POT, sigue encontrándose destinado para actividades rurales, agrícolas y pecuarias, y sólo a través del plan parcial adoptado es que se transforma en suelo urbano y se le asigna norma urbanística con los correspondientes índices de construcción y ocupación.

Lo que se está haciendo con esta decisión es ampliar el espacio urbano, por lo cual las tierras beneficiadas con la acción estatal se beneficien del aumento, al poder ser parte de procesos de urbanización, construcción y contar con normas urbanísticas como la asignación de zonificación, localización, usos e intensidades. Allí estaría el fundamento de esta circunstancia como hecho generador de la PPV.

II. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.

Sobre este tema, debe analizarse que se entiende por zonificación, al respecto se ha dicho: *“la zonificación es el procedimiento mediante el cual se establecen, en la ciudad, zonas claramente diferenciales entre sí de acuerdo al hábitat, el ambiente, el paisaje urbano, prestigio social y la calidad de vida residencial que ofrecen a sus moradores, entendiendo por calidad de vida el conjunto de condiciones económicas, sociales y culturales inherentes.”*⁴³

Para este punto es importante lo consignado en el decreto 1788 de 2004, el cual en su artículo 1º, establece: *“(…) b) Cambio de uso. Es la autorización específica para destinar los inmuebles de una zona a uno o varios usos diferentes a los permitidos bajo la norma anterior; (…)”*

La decisión que contiene el hecho generador para este caso específico, puede estar contenida en el POT o los instrumentos que lo desarrollan –decisión general-, la cual debe estar acompañada de una norma especial o complementaria, que será la encargada de asignar la zonificación de los usos del suelo, norma que generalmente corresponderá a un decreto expedido por el Alcalde, verbigracia para el caso Bogotano las UPZ. Aquí se supone que el suelo se encontraba dentro de la clasificación de suelo urbano y por ende destinado a usos urbanos, sin importar si se había hecho uso de ellos; sin embargo lo que configura el hecho generador es la posibilidad de destinar la tierra a un uso urbano diferente

⁴³ *Op. Cit., Barreto..., pág. 75*

más rentable⁴⁴. A manera de ejemplo cambiar una zona de uso principal residencial a comercial, claramente genera una mayor renta de capital para la tierra el uso comercial.

III. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el de construcción, o ambos a la vez.

Para entrar a analizar este hecho generador, es necesario comprender que se entiende por índice de ocupación o el de construcción. En ese sentido el decreto mencionado anteriormente consagró “a) *Aprovechamiento del suelo. Es el número de metros cuadrados de edificación autorizados por la norma urbanística en un predio; (...) d) Índice de ocupación. Es la proporción del área de suelo que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta y, se expresa por el cociente que resulta de dividir el área que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta por el área total del predio; e) Índice de construcción. Es el número máximo de veces que la superficie de un terreno puede convertirse por definición normativa en área construida y, se expresa por el cociente que resulta de dividir el área permitida de construcción por el área total de un predio.*”

Una vez más, para este caso la decisión urbanística puede estar contemplada en el POT o instrumentos que lo desarrollan.

Resulta pertinente en este momento traer a colación un aspecto tratado por la ley. La ley ha establecido (art. 78), para cualquiera de los hechos generadores-, que del área total del bien beneficiado con el incremento de valor, para efectos de liquidar la PPV, se descuenten los porcentajes o porciones de terreno destinadas a cesiones públicas obligatorias para generar espacio público, vías secundarias y cualquier otra obra pública contenida en el POT o instrumentos que lo desarrollen.

Respecto de los hechos generadores, la jurisprudencia contencioso administrativa se ha pronunciado sobre un aspecto que merece hacer alusión. El primero de ellos, se menciona que la PPV como tributo se encuentra bajo el principio de irretroactividad en materia tributaria. En virtud de este principio, se establece que la ley que impone un impuesto no

⁴⁴ *Op. Cit., Moncayo, La plusvalía urbana en Colombia...*

puede aplicarse hechos generadores acaecidos antes de su vigencia. En el caso concreto objeto de estudio, se ha considerado que el o los hechos generadores de la PPV deben ocurrir con posterioridad al acuerdo del concejo municipal o distrital que adopta la figura y dicta las normas para la aplicación en plusvalía en sus respectivos territorios⁴⁵.

Existe otro hecho generador consagrado en un artículo posterior, el cual hace alusión a la PPV por ejecución de obras pública⁴⁶. Para que proceda es pertinente que la obra ejecutada se encuentre prevista en el POT o instrumentos que lo desarrollan, como el programa de ejecución del plan municipal de desarrollo. Además se requiere, que no se haya utilizado la figura de la contribución por valorización. Lo anterior para evitar la doble imposición. En este sentido, la diferencia entre PPV por ejecución de obra pública y contribución por valorización recae en el valor final recaudar del tributo; en la valorización el Estado sólo puede recaudar hasta el monto del valor de la obra que se va a desarrollar o que se realizó más un porcentaje por administración o costos de financiación, mientras que, en la participación en plusvalía por obra pública el monto a recaudar por el Estado no presenta ningún límite cuantitativo, y el Estado participara en las plusvalías creadas sin importar el costo de la obra.

Base gravable y tarifa de la plusvalía.

⁴⁵ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección cuarta. Consejera ponente: William Giraldo. Bogotá D.C., 24 de marzo de 2011, núm. Interno: 17083.

⁴⁶ Ley 388, art. 87 “*Cuando se ejecuten obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial o en los planes parciales o en los instrumentos que los desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización, las correspondientes autoridades distritales, municipales o metropolitanas ejecutoras, podrán determinar el mayor valor adquirido por los predios en razón de tales obras, y liquidar la participación que corresponde al respectivo municipio, distrito o área metropolitana, conforme a las siguientes reglas:*

- 1. El efecto de plusvalía se calculará antes, durante o después de concluidas las obras, sin que constituya límite el costo estimado o real de la ejecución de las obras. Para este efecto, la administración, mediante acto que no podrá producirse después de seis (6) meses de concluidas las obras, determinará el valor promedio de la plusvalía estimada que se produjo por metro cuadrado y definirá las exclusiones a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la presente Ley.*
- 2. En todo cuanto sea pertinente, se aplicarán las disposiciones de liquidación, revisión y valor de la participación de que trata la presente Ley.*
- 3. La participación en la plusvalía será exigible en los mismos eventos previstos en el artículo 83 de la presente Ley.*
- 4. Se aplicarán las formas de pago reguladas en el artículo 84 de la presente Ley.*

La base gravable corresponde a lo que se denomina el efecto plusvalía, y se encuentra dado respecto de cada uno de los hechos generadores.

- I) Efecto plusvalía por incorporación de suelo rural a expansión urbana o por calificación de parte del suelo rural como suburbano.

Cuando la acción urbanística del Estado da lugar a la configuración de este hecho generador, conforme al art. 75 de la ley 388, se debe proceder de la siguiente forma:

1. Establecer el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. Esta determinación se hará una vez se expida el acto administrativo que define la nueva clasificación del suelo correspondiente.

2. Una vez se haya aprobado el plan parcial o las normas específicas de las zonas o subzonas beneficiarias, mediante las cuales se asignen usos, intensidades y zonificación, se determinará el nuevo precio comercial de los terrenos comprendidos en las correspondientes zonas o subzonas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de zonificación, uso, intensidad de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie objeto de la participación en la plusvalía.⁴⁷

⁴⁷ En cuanto a la forma de proceder para el avalúo respectivo se debe actuar de la siguiente forma: *“Plusvalía por incorporación al perímetro urbano. Las normas colombianas piden investigar los precios del terreno teniendo en cuenta la condición rural o suburbana del predio. Debe establecerse si en el municipio existen zonas que tengan características similares a las definidas en la nueva clasificación del suelo (por uso, intensidad y localización comparable) y dotación de servicios. Si existen, se investigan los precios de la tierra y por el método comparativo o de mercado se estima el nuevo precio de referencia. Si no existen zonas comparables se aplicará la técnica residual o potencial de desarrollo tomando en consideración no solamente la viabilidad jurídica y técnica sino también económica, para lo cual es necesario realizar un estudio de la demanda potencial del tipo de inmuebles a construir. Es indispensable tener en cuenta la densidad autorizada, el índice de ocupación y el índice de construcción establecido y a partir de allí se establecerá el precio de referencia para el cálculo de plusvalía.”* BORRERO OCHOA, Oscar. “Método de avalúo para determinar la plusvalía urbana”, pág. 4. Tomado de internet:

El procedimiento anteriormente enunciado, será el mismo que se seguirá para el caso de calificación de parte del suelo rural como suburbano.

- II) Efecto plusvalía por establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.

Conforme a lo preceptuado por el art. 76, cuando el cambio del uso del suelo sea el hecho generador, el efecto plusvalía se apreciará con el siguiente procedimiento:

1. Se debe establecer el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía.
2. Se determinará el nuevo precio comercial que se utilizará en cuanto base del cálculo del efecto plusvalía en cada una de las zonas o subzonas consideradas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.
3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie del predio objeto de la participación en la plusvalía.⁴⁸

http://institutoestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documents_Cursos/Metodos_Avaluo_Determinar-Borrero_Ochoa.pdf, consultado el día 13 de octubre de 2014.

⁴⁸ Consiguientemente la técnica avaluatoria a emplear es: “*Si no existe una norma anterior que determine los usos del suelo en la zona, deberá tenerse en cuenta el uso predominante en la zona homogénea física correspondiente al 24 de julio de 1997. Y si no existen zonas homogéneas físicas se deberá considerar como uso predominante aquel al que estuvieren destinados al menos el 51% de los predios del primer nivel o primer piso. Además se debe tener en cuenta que el uso en oficinas se suma al comercio y si la norma que se dicta autoriza estos usos, estableciendo figuras como el uso múltiple, no se genera motivo de plusvalía. Si existe norma pero a pesar de ello se presenta un uso más rentable no autorizado, el avalúo de la zona en las condiciones anteriores de que habla la ley debe hacerse según la norma legal y no bajo la condición de hecho. En ambos casos el avalúo anterior se hará aplicando el método de mercado. Para el avalúo de referencia deberá buscarse dentro del municipio una zona que presente características similares a las que se establecen en la acción urbanística, especialmente en cuanto al uso, y en ellas debe realizarse la investigación de mercado correspondiente: de esta manera se establece el probable precio que adquirirá la tierra por causa de la nueva autorización de uso, el cual se entenderá como el precio de referencia.*” *Ibidem.*

El procedimiento y los valores de referencia de los dos primeros hechos generadores son similares.

III. Efecto plusvalía por establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.

Aquí el procedimiento y los valores de referencia cambian respecto de los dos anteriores, por ende el procedimiento a seguir, según el art. 77 es el consiguiente:

1. Se determinará el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias; con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. En lo sucesivo este precio servirá como precio de referencia por metro cuadrado.
2. El número total de metros cuadrados que se estimará como objeto del efecto plusvalía será, para el caso de cada predio individual, igual al área potencial adicional de edificación autorizada. Por potencial adicional de edificación se entenderá la cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite en la respectiva localización, como la diferencia en el aprovechamiento del suelo antes y después de la acción generadora.
3. El monto total del mayor valor será igual al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia, y el efecto plusvalía por metro cuadrado será equivalente al producto de la división del monto total por el área del predio objeto de la participación en la plusvalía.⁴⁹

En síntesis, el efecto plusvalía que constituye la base gravable de la PPV, se establece a través de técnicas avaluatorias que permitan identificar las diferencias existentes entre el

⁴⁹ Sobre la técnica utilizada por el evaluador se ha manifestado: “Es preciso tener en cuenta que esta reglamentación cambió recientemente y apenas están en discusión los nuevos criterios, se debe tener en cuenta la situación anterior, dentro de la cual la norma vigente antes de la acción urbanística es tan solo uno de los elementos. El artículo 24 de la resolución del IGAC, hoy derogado, preveía varias situaciones: si no existe ningún desarrollo constructivo, se utilizará la técnica residual para el cálculo del potencial del suelo; si está parcialmente construido se acude al método de mercado para verificar transacciones u ofertas de tierras; si está totalmente construido y solo se conoce el valor de los inmuebles, se debe acudir a desagregar el valor de la construcción y del lote, aplicando a la construcción el costo de reposición menos depreciación.” *Ibíd.*

valor del precio comercial⁵⁰ por metro cuadrado antes y después de la correspondiente acción urbanística.

La tarifa o monto de la PPV se encuentra en el art. 79 de la ley de desarrollo territorial, el cual establece que los municipios, en ejercicio de su autonomía, establecerán en los acuerdos generales expedidos por los concejos municipales o distritales, una tarifa que oscilara entre el 30% y el 50% del efecto plusvalía. Es decir, dentro de la competencia fiscal que le asiste a los municipios, estos tienen la capacidad de escoger el monto de la tarifa de la PPV, siempre y cuando se encuentre dentro de los límites que trae la ley. Actualmente, algunos de los municipios que cuentan con un acuerdo municipal o distrital aprobado sobre la PPV son los siguientes:

- Armenia, acuerdo 017 de 2012, que consagró una tarifa del 40%.
- Barranquilla, acuerdo 022 de 2004, que consagró la tarifa en 35%.
- Bogotá D.C., acuerdo 118 de 2003, que consagró la tarifa dependiendo del tiempo así: i) del primero de enero al 31 de diciembre del 2004 - 30%; ii) del primero de enero al 31 de diciembre del 2005 - 40%; iii) del primero de enero del 2006 en adelante - 50%.
- Bucaramanga, acuerdo 006 de 2012, se adoptó la tarifa dependiendo del tiempo así: i) hasta 2013 - 40% y, ii) después de 2013 - 50%.
- Cali, acuerdo 0111 de 2001, acogió la tarifa del 30%.
- Cartagena, acuerdo 041 de 2006, se estableció una tarifa dependiendo del hecho generador de la siguiente forma: i) V.I.S. con fondos Distritales - 0%; ii) V.I.S. con fondos particulares - 30%; iii) mayor aprovechamiento del suelo - 35%; iv) incorporación de suelo de expansión o suburbano - 40% y, v) modificación del régimen o zonificación 45%.
- Pereira, acuerdo 032 de 2005, implantó la tarifa del 50%.
- Medellín, acuerdo 057 de 2003, se estableció la tarifa de 30%.
- Villavicencio acuerdo 073 de 2001, adoptó la tarifa de ___.

⁵⁰ “Se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien.” Decreto 1420 de 1998, Art. 2°.

Del artículo 80 al 82 de la ley 388/97 se establece el procedimiento de cálculo, liquidación y eventual revisión de la PPV. Resulta importante la obligación de inscribir el acto administrativo en firme que ha liquidado la PPV en el folio de matrícula inmobiliaria del respectivo bien.

Exigibilidad y formas de pago de la participación en plusvalía.

Una vez surge el gravamen, es decir se ha producido el efecto plusvalía y se ha producido el cálculo y la liquidación de la participación en plusvalía, lo siguiente es la exigibilidad, la cual se encuentra supeditada o condicionada al acaecimiento de cualquiera de las situaciones enunciadas en el art. 83 y que se presentan a continuación:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de esta Ley.
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. Ver el Decreto Nacional 1052 de 1998
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. Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley.

Estos momentos específicos de exigibilidad, suponen el nacimiento y causación del tributo, pero difieren en el aspecto temporal, ya que la exigibilidad se puede presentar en un espacio de tiempo posterior, sólo cuando operen los supuestos será posible realizar el recaudo por parte del municipio o distrito.

Los presupuestos de exigibilidad, están dados por la ley, por ende, no pueden ser desconocidos por la reglamentación adoptada por los municipios y distritos.

Sobre los momentos es importante determinar que la licencia no da vida al tributo, toda vez que la participación en plusvalía como contribución especial con fines urbanísticos se origina en el acto administrativo de naturaleza particular que liquida el tributo, sustentado en el efecto plusvalía, es decir por el incremento del valor del predio por acciones urbanísticas. Esto debe ser anterior a la solicitud y expedición de licencia urbanística. La licencia se constituye por expreso mandato legal en factor que determina la exigibilidad, pero no puede ser entendida como hecho generador.⁵¹ Sin embargo, la norma al reconocer que entre el momento de la liquidación del tributo y el de exigibilidad puede transcurrir un lapso de tiempo, permite que en el momento de exigibilidad se realiza una actualización conforme al IPC del valor liquidado a pagar.

Por último, para la situación de la PPV, se viven tres momentos diferentes. El primero de ellos, el nacimiento, la obligación surge con el acuerdo municipal o distrital que adopta la figura, la cual según los principios de legalidad e irretroactividad, debe ser anterior a la ocurrencia de los hechos generadores, los cuales materializan e individualizan esa obligación tributaria. Posteriormente, se presenta la causación, que se produce con la liquidación del efecto plusvalía y aplicación de la tarifa adoptada por el Concejo por parte del Alcalde o la entidad encargada para ello. Por último, se presenta la exigibilidad momento en el cual, el sujeto activo debe proceder a pagar la PPV, según las directrices generales de la ley y lo estipulado en el acuerdo de cada municipio. La configuración de los hechos generadores es una circunstancia que llanamente produce el *efecto plusvalía*.

Si observamos los sucesos que dan origen a la exigibilidad de la PPV a luz de lo preceptuado por la ley 388 de 1997, se puede notar que se asimiló el momento de exigibilidad de la obligación tributaria con aquellos hechos materializados por el contribuyente, en virtud de los cuales se concreta y hace efecto el mayor valor del inmueble por una acción urbanística –efecto plusvalía-.⁵²

⁵¹ *Op. Cit., Moncayo. La plusvalía urbana en Colombia...*

⁵² “Es preciso también diferencia entre el efecto plusvalía (o incremento en el precio) que se genera en el momento en que se toma la decisión administrativa contentiva de una acción urbanística y el nacimiento de la obligación tributaria, que nace en el momento en que se concreta la autorización específica de edificar o de dar al predio el uso permitido” *Op. Cit. Maldonado...*, pág. 12.

Sobre la forma de pago, en el art. 84 se establecieron diferentes modalidades, las cuales son seleccionadas a elección de forma alternativas o combinados por los municipios en sus acuerdos referidos. Las modalidades de pago que pueden utilizar los sujetos activos son:

1. En dinero efectivo.
2. Transfiriendo a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas, una porción del predio objeto de la misma, del valor equivalente a su monto. Esta forma sólo será procedente si el propietario o poseedor llega a un acuerdo con la administración sobre la parte del predio que será objeto de la transferencia, para lo cual la administración tendrá en cuenta el avalúo que hará practicar por expertos contratados para tal efecto.

Las áreas transferidas se destinarán a fines urbanísticos, directamente o mediante la realización de programas o proyectos en asociación con el mismo propietario o con otros.

3. El pago mediante la transferencia de una porción del terreno podrá canjearse por terrenos localizados en otras zonas de área urbana, haciendo los cálculos de equivalencia de valores correspondientes.

4. Reconociendo formalmente a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas un valor accionario o un interés social equivalente a la participación, a fin de que la entidad pública adelante conjuntamente con el propietario o poseedor un programa o proyecto de construcción o urbanización determinado sobre el predio respectivo.

5. Mediante la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos, domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales, para la adecuación de asentamientos urbanos en áreas de desarrollo incompleto o inadecuado, cuya inversión sea equivalente al monto de la plusvalía, previo acuerdo con la administración municipal o distrital acerca de los términos de ejecución y equivalencia de las obras proyectadas.

6. Mediante la adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía liquidada, en los términos previstos en el artículo 88 y siguientes.

Es importante tener presente que para los eventos consagrados en los numerales 2 y 4, se reconocerán a los sujetos activos –propietarios o poseedores- un descuento del 5% sobre el monto a pagar y para los casos del numeral 6, el descuento será del 10%.

En síntesis, realizando una interpretación sistemática a la ley de desarrollo territorial, en líneas básicas el esquema operativo de la PPV, como contribución sería de la siguiente forma:

- A. Los POT o instrumentos que lo desarrollan como por ejemplo planes parcial o zonales, entre otros, son los directamente encargados de instaurar las directrices, políticas y objetivos generales –acciones urbanísticas-, en virtud de lo cual se genera la posibilidad para algunos predios de adquirir un mayor valor.
- B. Posteriormente le compete a la administración municipal proceder a calcular esa plusvalía, aún de manera general, y proceder a inscribirla en el folio de matrícula inmobiliaria.
- C. Por último, se debe esperar a que ocurran uno de los hechos previstos en el art 83, los cuales establecen los momentos de exigibilidad, para que nazca la contribución especial llamada PPV.

Destinación de los recursos adquiridos por municipios o distritos en la participación en plusvalía.

Los recursos económicos o en especie obtenidos por la PPV, cuentan por expreso mandato legal, con una destinación específica, estipulada en el art. 85° y las cuales son:

1. Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.
2. Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.
3. Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.
4. Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.

5. Actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.
6. Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.
7. Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de las ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.

Por ende los recursos provenientes de la participación en plusvalía no es posible emplearlos en cosas diferentes a las anteriormente descritas. No puede un municipio recurrir a los dineros frutos de la PPV para financiar su gasto, realizar programas sociales o para cubrir su endeudamiento. Sin embargo, si observamos los ítems se da sustento a nuestra afirmación que la PPV es una contribución especial con fines urbanísticos, ya que los recursos que se recauden deben destinarse para la construcción y desarrollo de la ciudad. En ese sentido, quién no diría que recursos que se empleen para proyectos de vivienda de interés de social no son un gasto social que genere altos impactos positivos en la vida de los beneficiarios. Allí se estaría desarrollando la ciudad y a la vez convirtiéndola en el centro de actividades del ser humano ejercitadas conforme a la dignidad humana.

Si se toma conciencia de todas las ventajas que genera la PPV y la amplia opción de captación de grandes recursos destinados al desarrollo de la ciudad. Las posibilidades en el mejoramiento de nuestras ciudades serían infinitas, el Estado podría contar con una gran fuente de recursos que permita hacer de la ciudad el espacio que debe ser, es decir, el territorio donde por excelencia se materializan los derechos fundamentales de los individuos y se vive conforme a la dignidad humana. La figura objeto de estudio, puede abrir un sinfín de oportunidades a los municipios y distritos para que cumplan con sus funciones contenidas en mandatos constitucionales como la prestación de servicios públicos domiciliarios, dotación de infraestructuras de servicios públicos, vías, equipamientos colectivos y espacio público además de ejercer a cabalidad la función pública del urbanismo.

En el presente capítulo se realizó una labor de descripción del estado del arte en que se encuentra la figura de la PPV en el ordenamiento jurídico colombiano y sus principales características y rasgos diferenciadores. De allí podemos concluir que en Colombia la regulación de la PPV se ha abordado desde la perspectiva del tributo. En pocas palabras, el ordenamiento jurídico colombiano, mediante la ley 388 de 1997 acogió la plusvalía y su recuperación por parte del Estado, creando un tributo denominado participación en plusvalía.

En el siguiente capítulo procederemos a estudiar las distintas formas en que se ha abordado el tema de implementación de recuperación de plusvalías en diversos países, para aprender de sus experiencias.

ESTUDIO COMPARADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS EN IBEROAMERICA.

“las políticas de recuperación de plusvalías se dividen en tres categorías generales de instrumentos, dos de naturaleza fiscal (impuestos y contribuciones) y una regulatoria. Para la recuperación de plusvalías por parte del sector público, las herramientas fiscales requieren alguna forma de impuesto o contribución a ser pagada por el propietario de la tierra. Por su parte, los instrumentos regulatorios llevan a alguna forma de “beneficio público”, también pagado por el propietario con cargo al incremento en el valor del suelo. Esto puede ser impuesto, por ejemplo, a través de algún tipo de contribución “en especie”.”⁵³

La idea en virtud de la cual el Estado pueda recuperar el incremento del valor de la tierra fruto del esfuerzo comunitario, cada día ha venido acogiendo mayor fuerza, sobre todo en América Latina. La implementación de la recuperación de plusvalía se ha ido desarrollando y comprendiendo su importancia a medida que las autoridades públicas de esta región han vislumbrado la problemática del proceso de urbanización y desarrollo de las ciudades. Sobre el fenómeno urbano que se presenta en esta parte del continente Smolka ha considerado *“La urbanización en América Latina ha producido un gigantesco conjunto de problemas urbanos que van desde vastas áreas ocupadas, generalmente de manera ilegal, con servicios urbanos mínimos, hasta el total desacato de las normas de construcción y usos del suelo en los vecindarios adinerados de algunas ciudades”*⁵⁴. No podemos desconocer la realidad de nuestro continente, resulta claro que pese a los avances, los países pertenecientes al centro y sur de América, aún se encuentran en vía de desarrollo e incluso algunos pueden ser considerados subdesarrollados. La situación que padece la ciudad actual, no solo se vive en Colombia, se podría decir, si bien en una menor o mayor

⁵³ SMOLKA, Martim y Amborski David. “Recuperación de plusvalía para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana” Revista **eure** (Vol. XXIX, N° 88), pp. 55-77, Santiago de Chile, diciembre 2003, pág. 57

⁵⁴ SMOLKA, Martim. “Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el desarrollo urbano”. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge (USA), pág. 4.

intensidad, que se esta misma problemática se desarrolla en el continente. Es por ello que resulta importante estudiar la figura en el derecho comparado de nuestros paises, con el objetivo que todos los países aprendan de las experiencias negativas de los otros y resalten las ventajas que se presentaron en otras latitudes.

Las similitudes de la ambigua situación de la ciudad latinoamericana se puede resumir de la siguiente manera: *“Dado que en América Latina existe una insuficiencia crónica de oferta de tierra servida en las ciudades, altos niveles de pobreza urbana, y un abismo entre la base impositiva y las necesidades sociales, el incremento en el valor de la tierra podría proporcionar una fuente sustancial de recursos para mitigar esos habituales problemas, en vez de proporcionar sustanciales beneficios inmerecidos a los propietarios privados”*⁵⁵. Tristemente nuestra región con una gran riqueza en recursos naturales renovables y no renovables y materias primas, presenta una gran inequidad y distribución de la riqueza, esto se puede constatar con el índice de gini. Esta inequidad social, es fácilmente identificable en el fenómeno urbano, en el cual las ciudades se han convertido en un factor que reflejan esta inequidad. Por ello, la importancia que estos países efectúen acciones estatales tendientes a recuperar las plusvalías urbanas, con destino a reducir la inequidad que se presenta y a facilitar el desarrollo y construcción de las ciudades, como espacios propicios para una calidad de vida conforme a la dignidad humana.

Sin embargo, la manera como ha sido abordado el asunto no ha sido unísono en la región, por el contrario, dependiendo de las experiencias propias de cada país, de su Constitución y hasta de su organización estatal y territorial, los mecanismos conducentes que se han empleado para la captura de las plusvalías urbanas han sido numerosos.

Algunos países lo han intentado mediante un tributo, es decir, mediante impuestos, tasas o contribuciones, esta última resulta ser el caso Colombiano. Otros Estados lo han realizado mediante exacciones y otros cargos regulatorios por derechos de construcción, como resulta de la experiencia Brasileña. Por ende, nos disponemos a estudiar los casos más emblemáticos, que muestran los diversos mecanismos existentes en el derecho comparado para la recuperación de plusvalía, en aras de comprender aún más la figura y explorar posibilidades que permitan fortalecer la implementación de la figura en nuestro país.

⁵⁵ *Ibíd*em, pág. 8.

España: Impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos.

Si bien en el prefacio del presente capítulo se hace alusión al fenómeno en América Latina, para efectos académicos resulta pertinente estudiar el caso español, por el fuerte influjo que éste tuvo en la expedición de la ley 388 de 1997 y en general en la legislación colombiana tendiente a regular el desarrollo territorial.

En España, el legislador optó por llamarlo *Impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos*. Esta denominación tiene repercusiones importantes en la forma como es considerada. Lo primero que se debe considerar es la diferente naturaleza que se le atribuyó a este tributo, donde se le denomina impuesto; sobre este punto la doctrina española ha considerado: *“Que el I.I.V.T.N.U. es un tributo no puede ponerse en duda, de igual modo, y a pesar de la gratuita afirmación el art. 105, tampoco puede suscitarse duda alguna respecto a su naturaleza de impuesto, pues a pesar de que se busque su fundamento en la actividad urbanística de los entes públicos, tal actividad siempre es de carácter general y difícilmente puede encontrar el más concreto beneficio especial que exigen tasas y contribuciones especiales. No existe contraprestación más allá de la propia actividad general de los entes públicos que reciba el sujeto pasivo, con lo cual se cumple con los criterios definidores de la categoría tributaria definidos en el art 26.1.c) de la L.G.T.”*⁵⁶ Subrayado por fuera del texto original.

Lo anterior permite, prima facie, observar una gran diferencia de la figura objeto de estudio en el ordenamiento jurídico español, toda vez que allí, por expresa disposición legal se trata como un impuesto, con sus características e implicaciones, existiendo una divergencia con la ley colombiana, donde se trata como contribución. Sin embargo, en ambos países la forma adoptada para la recuperación de las plusvalías urbanas, es a través de tributos, llámese impuestos o contribuciones.

⁵⁶ ÁLVAREZ ARROYO, Francisco. “Adecuación del Impuestos sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana a los principios constitucionales en materia tributaria”. Universidad de Extremadura. Anuario de la Facultad de Derecho, vol. XXI, 2003, 61-80, pág. 64.

Así mismo se han elaborado unas características⁵⁷ respecto de este impuesto, dentro las que están:

- *Impuesto municipal*: En este caso el sujeto activo y titular del poder tributario resulta ser cada municipio en cabeza del ayuntamiento –alcaldía-.
- *Impuesto potestativo*: Contrario a lo sostenido en este trabajo de investigación, donde se aboga por la obligatoriedad en la adopción de la contribución especial de plusvalía por parte de los municipios. En España se sostiene su carácter potestativo para establecer el impuesto o no, liberalidad que se encuentra limitada por la suficiencia financiera de los mismos municipios.
- *Impuesto directo*: Toda vez que, desde el punto de vista jurídico la obligación tributaria recae en el sujeto pasivo exclusivamente, diferente sería desde el aspecto económico que el costo del impuesto sea traslado vía precio final al consumidor final.
- *Impuesto real*: Su naturaleza y los supuestos de hechos que dan lugar al hecho generador son independientes de la persona que los realice.
- *Impuesto instantáneo*: El surgimiento de la obligación tributaria se produce en un solo momento, donde se produzcan los supuestos de hecho determinados.

Como impuesto que es, la plusvalía en el país ibérico se encuentra sujeta a un hecho generador que haga surgir a la vida jurídica la obligación tributaria. En la determinación del hecho imponible, se puede observar tres elementos constitutivos del mismo, los cuales deben ocurrir conjuntamente para que nazca la obligación tributaria, como se explicará más adelante. Estos elementos son:

- I) El terreno debe estar revestido de la calidad de urbano, es decir, en España sólo es posible recuperar la plusvalía generada en predios urbanos y no en rurales.
- II) Sobre dicho bien inmueble urbano, debe realizarse una transmisión de la propiedad o cualquier acto constitutivo de derecho real.
- III) Por último, se debe producir un incremento de valor con ocasión de los dos anteriores.

⁵⁷ ÁLVAREZ ARROYO, Francisco. “Impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos (plusvalías)”. Edit: Dykinson. Madrid. 2004.

Tal como lo ha manifestado la doctrina “*estamos ante un hecho imponible complejo que se realiza por la conjunción de tres elementos distintos e individualizables, con sus peculiaridades y problemas también individualizables, pero que tienen que realizarse de forma conjunta e individualizable*”⁵⁸ (Subrayado propio)

En virtud de lo anterior, si se produjera un aumento de valor de un predio urbano, pero no se pusiera de manifiesto como consecuencia de una transmisión de dominio, no se realizaría el hecho generador; así como tampoco si se produjera un incremento de valor a consecuencia de un acto de transmisión del dominio pero resultara que el predio no es urbano. Por último tampoco se generaría si se realiza un acto de enajenación sobre un predio urbano pero no se genera un incremento de valor.

La base gravable de este impuesto, se encuentra determinada por el incremento real del valor de los terrenos de naturaleza urbana, fruto de un acta de enajenación o constitución de derecho real. Para determinar la cuantía del incremento real se aplican unos porcentajes anuales determinados en la ley.

Esta situación ha conllevado a la casi inexistencia de recaudo de este impuesto por parte de los ayuntamientos españoles, además el Estado no ha realizado una actuación de fondo, tendiente a participar en las plusvalías urbanas generadas por su actuación o recuperar parte de ellas, ocasionando que se pierdan importante fuente de recurso y no se aumenta aún más la equidad que genera el desarrollo urbano.

La experiencia Brasileña en la participación en plusvalía.

Iniciaremos el estudio del caso Brasileño a partir de la ley 10.257 de 2001, denominado Estatuto de la Ciudad. Desde 1998, con la expedición de una nueva Constitución brasileña, la responsabilidad en la planificación del uso de la tierra fue asignada a instancias locales, por ende, los municipios se han vuelto cada vez más conscientes de que la regulación del uso de la tierra y las inversiones públicas en infraestructura introducen cambios en el valor

⁵⁸ *Ibíd.*, pág. 50.

de la tierra. Incrementos que por ser gratuitos o fruto de todos, debe velarse por su recuperación⁵⁹

La legislación Brasileira de 2001, incorporó diversos principios importantes para la recuperación de plusvalías que habían sido previamente establecidos por el constituyente tales como: *“la función social de la propiedad tal como se refleja en la aplicación del impuesto predial progresivo sobre tierra vacante; la separación entre los derechos de construcción y derechos de propiedad; nuevos instrumentos como los consorcios para operaciones urbanas, en que participan propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados en grandes áreas de la ciudad que necesitan transformaciones estructurales, financiando la renovación de estas áreas a través de plusvalías resultantes de la realización de diversas obras definidas en un proyecto de larga duración”*⁶⁰ De lo anterior podemos colegir que, a diferencia de Colombia donde se adoptó como mecanismo para la recuperación de plusvalías una figura tributaria denominada participación en plusvalías, la cual es una contribución especial con fines urbanísticos. En Brasil, los instrumentos para la recuperación de plusvalías son de cargo de exacciones y otros cargos por derechos de construcción así como una variedad de instrumentos utilizados en grandes proyectos de desarrollo urbano, es decir, existen una variedad de herramientas para la captación de estas plusvalías. Generalmente los recursos recaudados por estos instrumentos ingresan al presupuesto general de la municipalidad, si destinación específica, aunque en algunos casos el recaudo se presenta como compensaciones en especie.

Una de estas herramientas son los denominados OODC (Outorga Onerosa do Direito de Construir). Esto se debe a que, en la legislación brasileña, el derecho de construcción o ius edificandi no es considerado como un elemento o parte integral del derecho de propiedad privada, sino que es visto como *una modalidad de uso de la propiedad concedida por el poder público*⁶¹. Conforme a esto, se parte de la idea que *“el derecho del propietario está limitado a un coeficiente de aprovechamiento básico diferente de la capacidad máxima de soporte de un área según la infraestructura instalada o prevista, representada por el índice*

⁵⁹ JEROEN Klink; AFONSO, Luis Carlos e BAGNARIOLLI JR, Irineu. “Instrumentos reguladores y fiscales para la recuperación de plusvalías: el caso de Santo André” En “Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina”. Lincoln Institute of Land Policy. 2007.

⁶⁰ Op. Cit., Smolka, *Implementación de la recuperación...*, pág. 16.

⁶¹ *Ibidem*, pág. 22.

máximo de aprovechamiento (...) La OODC impone un cargo por el derecho de desarrollar la tierra por encima del coeficiente de aprovechamiento básico, definido por el municipio hasta el nivel máximo establecido en el Plan Director. También se aplica a otros tipos de cambios que permiten usos más rentables del suelo, tales como las conversiones de uso rural a uso urbano o la rezonificación de áreas para renovación o usos comerciales”⁶²

La justificación de la existencia de esta figura y su posibilidad de recuperar en plusvalía, se fundamenta en: i) Primero, comprender que el derecho a construir por encima del índice de aprovechamiento básico y generar cantidades adicional de construcción o usos del suelo más intensos, el Estado –municipio- debe realizar unas inversiones en ampliación de infraestructura urbana y servicios; ii) No es posible que el Estado mediante la asignación de norma urbanística otorgue un beneficio a una propiedad específica al otorgar derechos adicionales de construcción o permitir nuevos y más rentables usos del suelo. Este instrumento resulta ser eficaz ya que, al menos en la teoría, permite gozar a todos los propietarios de una norma básica general, sin distinción alguna y, por ende compartir los beneficios generados por el desarrollo urbano.

Como se puede observar, Brasil difiere de lo explicado para Colombia y España. Estos últimos crearon instrumentos tributarios para recuperar las plusvalías por su actuación urbanísticas. Por el contrario Brasil, no estableció una figura tributaria sino diversos instrumentos regulatorios y compensatorios, dentro del mismo desarrollo urbano, que permiten captar parte de las plusvalías generadas por los municipios.

El caso Chileno en la participación en plusvalía.

En este país, la forma de operar el Estado y su marcada ideología no ha sido posible emplear una política clara de recuperación de plusvalías. En Chile los mecanismos más utilizados para la captura de plusvalías son los fiscales o tributarios, en especial la contribución de mejoras. Son pocos los casos, en los cuales se han podido desarrollar proyectos urbanos con experiencias exitosas de captura de plusvalías a través de tributos especiales por la valorización de los inmuebles beneficiados con las obras y un incremento en el impuesto predial, obras tales como: la Avenida Nueva Providencia, el barrio Cívico y

⁶² *Ibídem*, pág. 42.

el programa de pasajes peatonales. Así *“En el programa de pasajes peatonales, la recuperación de plusvalías se ha realizado a través de lo que se ha denominado “Operaciones Interligadas”, negociando con la ciudad índices de edificabilidad y usos más rentables”*⁶³

En Chile equivocadamente se ha concebido el impuesto predial como mecanismo de recuperación de plusvalías, por ende la captura ha sido poca, además de concebir equivocadamente el impuesto a la propiedad como instrumentos de recuperación de plusvalías. El impuesto a la propiedad es un ingreso a cargo de los municipios, pero su recaudado corresponde a una agencia nacional, sin embargo, sus sistemas de información, recaudo y actualización de bases de avalúos se encuentra actualizado y por ende el recaudo alcanza unos niveles superiores a los tradicionales de América Latina.

Por último, producto de la problemática social que se presenta en la región latinoamericana cada día crece más la conciencia de los actores públicos acerca de la importancia de implementar mecanismos que hagan participe al Estado de las plusvalías producidas por sus acciones urbanísticas⁶⁴. Para ellos son diversos los instrumentos que se utilizan dependiendo de cada país, tales como: tributarios, no tributarios, mejoras in loco, exacciones, entre otros.

⁶³ HENAO GONZALEZ, Gloria. Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá (I). Tomado de internet: http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_36.htm, consultado el día 22 de octubre de 2014.

⁶⁴ Sobre el fenómeno latinoamericano y la importancia de la recuperación de plusvalías para conjurar esta crisis vivida en la región, la doctrina ha manifestado: *“La creciente familiaridad con el uso de la recuperación de plusvalías en América Latina está respaldada por una amplia diseminación de prácticas ya en varios países y por la necesidad de encontrar nuevas fuentes de ingresos (además de promover mayor equidad social) que permitan enfrentar los actuales retos fiscales y de planificación urbana”*. Op. Cit., Smolka, *Implementación de la recuperación...*, pág. 66.

PARTICULARIDADES DE LA RECUPERACIÓN EN PLUSVALÍA EN EL CASO COLOMBIANO.

Una vez analizada la parte teórica de la PPV y realizado un estudio comparado en América Latina, se dispone a abordar en el presente capítulo circunstancias que incentiven a los municipios y distritos a adoptar la figura. Posteriormente se estudian las dificultades que se han presentado en el cobro de la participación en plusvalías y las proyecciones y retos que presenta esta figura en el futuro inmediato, teniendo en cuenta que se están iniciando con los denominados POT de segunda generación.

La participación en plusvalía en la redistribución de la riqueza.

No es posible desconocer que el desarrollo urbano, resulta inequitativo por su propia naturaleza, aún más si se deja en mano de los particulares, quienes por su propia razón de ser se encuentran movidos por el ánimo de lucro. Es en ese momento donde es deber intervenir por parte del Estado, quien partiendo de esas inequidades debe utilizar las herramientas necesarias para disminuirlas o impedir que esas inequidades se materialicen.

Precisamente, cuando se produce el efecto plusvalía urbanística, lo que hay en el trasfondo es una transferencia inequitativa de riqueza al propietario de la tierra, por tal motivo la PPV es considerada como un sistema de ayuda a distribuir las cargas y beneficios para lograr la equidistribución.

Si un propietario de un terreno privado se ha visto beneficiado con un incremento en el precio de su predio, sin realizar ninguna acción y fruto del esfuerzo de la colectividad representada por el Estado, la redistribución consiste en que el Estado pueda recuperar parte de ese incremento y devolvérselo al resto de la comunidad. Si observamos la destinación específica, a la cual están sujetas las rentas provenientes de la PPV, se puede reafirmar lo sostenido. En ese sentido, esa es la razón de ser de esa destinación específica de esos recursos y no ser de aquellos que entran al presupuesto a contribuir con gastos generales del municipios. Si estas plusvalías son captadas por el Estado fruta de una inequidad, así

mismo éste debe emplearlos para corregir esos defectos, y que mejor forma que invertirlos en el desarrollo territorial, construcción de vivienda de interés social, espacio público y en general en construcción de la ciudad.

Tal como lo afirma Smolka *“Las demandas sociales, a su vez, presionan a los funcionarios públicos por mayor gasto público. Muchas iniciativas de recuperación de plusvalías están asociadas a y motivadas por la movilización de nuevos y más flexibles fondos para financiar programas sociales especiales”*⁶⁵

En un continente con tanta inequidad y más concretamente en un país con altos índices de desigualdad, con un amplia brecha social y uno de los peores índices de gini de la región, El Estado por un deber jurídico y moral, debe utilizar todas las herramientas que se encuentran dentro de sus posibilidades para reducir esas brechas sociales dentro de los ciudadanos y otorgarle a todos las posibilidades de verse beneficiados del desarrollo territorial.

La participación en plusvalías como herramienta de regulación del mercado del suelo y control a la especulación inmobiliaria.

Como se pudo observar en el primer capítulo, la plusvalía, corresponde a un fenómeno económico intrínsecamente relacionado con los precios de la tierra. Por ende consideramos que la regulación de esta figura, podría erigirse como una herramienta en cabeza de los municipios y distritos para intervenir y regular el mercado del suelo.

Tal como lo afirma la teoría económica, el mercado del suelo es imperfecto, es decir, no existe un óptimo de pareto entre oferta y demanda. Esto se debe a que el suelo es un recurso escaso, no sustituible y no homogéneo, no renovable y no reproducible, por eso su demanda es limitada, frente a una creciente oferta fruto de procesos de migración y aumento exponencial de la población mundial.

Ante un mercado imperfecto, el Estado como director de la economía, comprendiendo que estamos en una economía de mercado, no basta con la sola planeación del territorio, sino es

⁶⁵ *Op. Cit., Smolka, Implementación de la recuperación..., pág. 12.*

necesario una regulación que intervenga, para contribuir a conjurar las imperfecciones de ese mercado.

Es aquí donde la PPV juega un rol preponderante, ya que, la falta de regulación sobre el mercado de la tierra posibilita que los privados propietarios adquieran beneficios exagerados, en la medida que se aprovechan *“de información privilegiada de autoridades locales o simplemente direccionando la gestión de la administración municipal en material de suelos, obtienen incrementos en el valor de los predios, en beneficio particular con la simple inacción”*⁶⁶. Es decir, la no implementación de la PPV por parte de los municipios y distritos fomenta la especulación inmobiliaria y permite que se traslade injustificadamente riqueza a un propietario privado, en perjuicio de la colectividad, quien es la que realmente ha realizado los esfuerzos para el aumento del precio de ese terreno.

La PPV junto con una gestión eficiente del suelo contribuirá a la estabilización de los precios del mercado, por tal motivo, los actores que interactúan *“conocerán que el precio actual del suelo deberá reflejar las plusvalías esperadas o futuras, de acuerdo con las posibilidades de uso futuro del suelo”*⁶⁷

Tal como lo ha afirmado la doctrina *“Una política pública en materia de plusvalías sería un instrumento que facilitaría, en primer lugar, la disminución de los costos finales de la obra, toda vez que se puede establecer el valor del suelo antes de su gestión pública y después de las acción por parte de la administración; en segundo lugar, la adquisición o compra de tierra por parte de la administración, cuando fuera necesario, a valores no especulativos, a valores actuales que no incluyen la plusvalía”*.⁶⁸

⁶⁶ GARCÉS MEDRANO, Alex y SALAZAR, Hoover. “La participación en plusvalía urbana como recuperación de costos de inversión e instrumentos de redistribución de beneficios”. Problemas contemporáneos de Derecho-1. Universidad San Buenaventura de Cali. Cali., pág.51.

⁶⁷ *Op. Cit.*, MALDONADO, pág. 6.

⁶⁸ *Op. Cit.* GARCÉS MEDRANO..., pág. 51.

El tributo de plusvalía como instrumento de financiación para fortalecer las finanzas municipales o distritales con destino al desarrollo de la ciudad.

Dentro del análisis de la ley 388 de 1997, la participación en plusvalía se consagró como un instrumento de financiación, si bien la naturaleza de esta figura corresponde a criterios de equidad y redistribución de los beneficios del desarrollo urbano. Sin embargo, son cuantiosas los incrementos de valor de tierras atribuibles a decisiones o actuaciones urbanísticas del Estado y sobre las cuales no se ha procedido a aplicación de la figura que permita al Estado recuperar parte de esas plusvalías generadas por él mismo.

Los municipios y distritos colombianos, cuentan dentro de su presupuesto como sus mayores fuentes de financiamientos el impuesto predial, ICA y las transferencias de la Nación a través del sistema general de participaciones. A pesar de contar con estas y otras fuentes, modernamente se puede observar cómo estas fuentes de financiamientos del gasto municipal se están quedando cortas ante las crecientes demandas de necesidades de la población que habita dichos entes territoriales. No podemos desconocer que la Constitución de 1991, convirtió al municipio en la célula básica de la organización territorial y por ende se incrementó su obligación de prestar de servicios públicos.

Previendo la situación anterior y realizando un análisis sistemático de nuestra carta política, ante la enorme obligación que se le impuso a los municipios, así mismo se les otorgó las herramientas financieras que permitan sufragar dicho gasto, una de ellas la PPV (art. 82 C.P).

Cada día es más frecuente observar las arcas municipales con altos niveles de endeudamiento, dependientes de las regalías y con poco presupuesto para la construcción de ciudad y planeación territorial, olvidan los municipios que tienen en su poder la posibilidad, vía participación en plusvalía, de recuperar una gran cantidad de recursos que permita hacer partícipes a todos de los beneficios del desarrollo urbano y destinar esos recursos conforme a su destinación específica establecida en la ley 388

En palabras de Smolka *“La recuperación de plusvalías emerge a menudo como el sustituto pragmático de un historial de pobres desempeños en la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria y en la aplicación de otros instrumentos”*⁶⁹

No es posible que el argumento de las administraciones locales para combatir la urbanización ilegal e informal, y en general para la construcción de ciudades amables con la vida digna, sea la falta de recursos, siendo que cuentan con una herramienta que permitiría captar parte de los recursos necesarios para el mejoramiento de nuestros municipios. En Colombia, son pocos los municipios que han adoptado la figura y es aún menor el número que efectivamente ha implementado la figura

Una vez más abogamos en este texto por la teoría en virtud de la cual, no es una facultad de los municipios participar en las plusvalías, contrario sensu, la aplicación de este instrumento de financiación debe ser una obligación para todos y cada uno de los municipios y distritos⁷⁰, con el fin de captar recursos que permitan organizar el crecimiento urbano, generar vivienda social, espacio público, ampliar coberturas de servicios públicos, mejoramiento de movilidad y en fin, todos y cada uno de los proyectos que permitan materializar el derecho a la ciudad en condiciones dignas, reafirmando los postulados del Estado Social de Derecho.

Dificultades en la implementación de la participación en plusvalías.

Diecisiete años después a la estructuración legal de la participación en plusvalías se observan dos indicadores preocupantes. El primero de ellos encaminado a determinar la cantidad de municipios que, vía acuerdo municipal, han adoptado la figura. El segundo, no menos importante tendiente a establecer de los municipios que contienen la figura, cuales han tomado acciones propendiendo por la aplicación de la figura y captar parte de esas plusvalías generadas por ellos mismos y cuanto ha sido ese recaudo.

⁶⁹ *Op. Cit.*, SMOLKA, *Implementación de la recuperación...*, pág. 13

⁷⁰ *“Establecer la participación en plusvalía, es un deber constitucional, que implica el fortalecimiento financiero de la entidad territorial municipal, al poder obtener recursos de fuentes diferentes a las tradicionales, que se encuentran agotadas y no obstante, dejarlo de hacer implica un detrimento patrimonial (...)”* *Op. Cit.* GARCÉS MEDRANO.....pág. 55.

Respecto a la primera situación, según el DANE en Colombia se cuenta con 1099 municipios y 20 distritos, a los cuales les compete la función pública del urbanismo y por ende, la ordenación de su territorio y la toma de decisiones urbanísticas en ejercicio de dicha función. De esa totalidad de municipios, no más del 2% ha adoptado la figura de la participación en plusvalía, lo cual hace que el restante ni siquiera se haya preocupado por la adopción de la figura.

Esta situación se presenta por un abierto desconocimiento de la figura y sus potenciales beneficios, la gran mayoría de los municipios colombianos se encuentran ubicados en zonas lejanas, con un componente mayoritariamente rural y en ocasiones con abandono por parte de las instituciones estatales centrales. Esto conlleva a que los funcionarios de dichos municipios no cuentan con las herramientas necesarias para comprender la figura y establecer sus ventajas. Aunado a lo anterior, se tiene la idea, bastante arraigada pero no por ella equivocada, que esta figura es potestativa de los gobiernos locales y que su manejo es bastante técnico y complicado, por ello se opta por no utilizarla. Infortunadamente, esta visión no ha permitido que se avance en el tema, no contando con las fuentes de financiamiento necesarias para la construcción de ciudades, despojando a las arcas públicas de importante fuente de ingresos y permitiendo un enriquecimiento injustificado para el propietario de la tierra.

Respecto de los municipios que han adoptado la figura pero no se ha aplicado o su recaudo ha sido muy poco, se presenta una situación de inconvenientes técnicos en la aplicación de la PPV. A pesar de contar con el acuerdo que autoriza al cobro de la figura, el municipio y sus funcionarios no cuentan con los recursos técnicos y administrativos necesarios para realizar el procedimiento de cobro. Por ello en ocasiones deben realizar procesos de contratación para seleccionar una sociedad con la experticia necesaria que asesore el proceso, lo cual demanda más costos a unos municipios con presupuesto limitado.

Otra problemática que se presenta es la desactualización de la base catastral del IGAC y los altos costos de la realización de los avalúos necesarios para poder determinar el efecto plusvalía.

Todas las anteriores situaciones, se suman a la presión de los propietarios de tierras, quienes se ven beneficiados por la no aplicación de la figura y se apropian para sí de todos los beneficios del desarrollo urbano y de los incrementos en sus terrenos.

Retos y perspectivas de la plusvalía.

El primer reto que se presenta es la necesidad de divulgación y publicidad frente a la figura dentro de las autoridades locales, para permitir su adopción y aplicación. Esto implica, dotar a los funcionarios de los conocimientos técnicos y jurídicos necesarios para que se recuperen esas plusvalías.

El segundo reto que se observó como producto de esta labor investigativa corresponde a la necesidad de ver la PPV como una figura de obligatorio cumplimiento, por expresa disposición constitucional y legal, y que no quede la figura al arbitrio o voluntad política de cada uno de los municipios y distritos.

Por diversas razones, las instituciones del Estado colombiano denotan en la colectividad general una profunda deslegitimación, como todo tema de captación de recursos por parte del Estado, la PPV requiere una legitimación por parte de las autoridades locales, que permite tener conocimiento en que se han invertido los recursos captados gracias a ese instrumentos, para que así surja en los ciudadanos y específicamente en los sujetos activos de este tributo más que el deber de pagar, la conciencia que con su aporte están contribuyendo a la ejecución de obras o proyectos que ayudan a disminuir los altos índices de inequidad y concentración de la riqueza.

Así mismo resulta necesario fortalecer la organización estatal local, tendiente a fortalecer el recaudo por concepto de participación en plusvalía.

Por último, todos y cada uno de los ciudadanos debemos comprender que el desarrollo urbano no comporta beneficios para todos, por el contrario, en su proceso unos se ven beneficiados y otros en ocasiones pueden verse afectados, por ese motivo el Estado debe intervenir y actuar para conjurar esas imperfecciones. El Estado, a través de los municipios y distritos debe velar y emplear todos los recursos necesarios para procurar la recuperación

de esas plusvalías. El Estado como supremo director de la economía debe regular el mercado del suelo, tendiente a corregir parte de sus imperfecciones, en ese momento debe velar por la aplicación de la PPV, como se dejó visto, atacando la especulación inmobiliaria que tanto perjuicio le genera a la colectividad.

Por último, la PPV debe empezar a jugar un rol preponderante en los ingresos de los municipios y distritos, tendiente a lograr el desarrollo de la ciudad, para la construcción de ciudades conforme a los cánones internacionales y acorde a las necesidades de los habitantes que permitan lograr una calidad de vida adecuada, se debe velar por fortalecer las finanzas municipales, siendo la PPV un instrumento adecuado para lograr las finalidades del Estado, en lo concerniente a la calidad de vida respecto del desarrollo territorial.

BIBLIOGRAFIA.

- ÁLVAREZ ARROYO, Francisco. “Adecuación del Impuestos sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana a los principios constitucionales en materia tributaria”. Universidad de Extremadura. Anuario.
- ÁLVAREZ ARROYO, Francisco. “Impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos (plusvalías)”. Edit: Dykinson. Madrid. 2004.
- BARRETO CRUZ, Nidia Marcela. “Contribución por plusvalía”. Tesis de grado No. 21. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2003.
- BARRETO CRUZ, Nidia María. “La plusvalía como contribución especial con fines urbanísticos”. Revista de Derecho Fiscal No. 01 de 2013. Universidad Externado de Colombia.

- BORRERO OCHOA, Oscar. “Método de avalúo para determinar la plusvalía urbana”, pág. 4 Tomado de internet: http://institutedestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Met
- CAMACHO MONTOYA, Álvaro. “La Plusvalía: un nuevo tributo inmobiliario”. Edit: Temis. Bogotá, 2003,
- CAMAGNI, Roberto. “Economía urbana”. Traducción Vittorio Galletto. Edit: Antoni Bosch. España, 2005.
- CHUECA GOITIA, Fernando. Breve historia del urbanismo. Edit: Alianza Editorial S.A. Madrid. 1968.
- Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección cuarta. Consejera ponente: Carmen Teresa Ortiz. Bogotá, 5 de diciembre de 2011, núm. Interno: 16532.
- Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección cuarta. Consejera ponente: William Giraldo. Bogotá D.C., 24 de marzo de 2011, núm. Interno: 17083.
- CORREA MONTOYA, LUCAS. “Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia: Los retos de la igualdad, la participación y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos. Disponible en
- CORREA MONTOYA, Lucas. “Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a

la ciudad en Colombia: Los retos del usufructo equitativo de la ciudad, la participación ciudadana directa y el goce de los derechos humanos.”

- Corte Constitucional, sentencia C-004 de 1993.
- Corte Constitucional, sentencia C-495 de 1998.
- Corte Constitucional, sentencia C-517 de 1992.
- Decreto 1420 de 1998.
- Decreto 1788 de 2004.
- FURTADO, Fernanda. “Repensando las políticas de captura de plusvalía para América Latina”, mayo 2000.
- GARCÉS MEDRANO, Alex y SALAZAR, Hoover. “La participación en plusvalía urbana como recuperación de costos de inversión e instrumentos de redistribución de beneficios”. Problemas contemporáneos de Derecho-1. Universidad San Buenaventura de Cali. Cali.
- HENAO GONZALEZ, Gloria. Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá (II). Tomado de internet: http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_36.htm, consultado el día 26 de septiembre de 2014.
- HENAO GONZALEZ, Gloria. Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá (III). Tomado de internet: http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_36.htm, consultado el día 26 de septiembre de 2014.
- JARAMILLO, Samuel. “Hacia una teoría de la renta del suelo urbano”, segunda edición. Universidad de los Andes. Bogotá. 2009.
- JARAMILLO, Samuel. “*Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías*” en “*Plusvalías Urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos*”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2011.
- JARAMILLO, SAMUEL; MONCAYO, Víctor y ALFONSO, Oscar. Plusvalías urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2011.
- LEFEBVRE, HENRI. El derecho a la ciudad. Edit: Península. Barcelona, 1982
- Ley 388 de 1997
- Ley 9 de 1989
- MALDONADO, Maria Mercedes. “Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia”. Documento elaborado a partir de la exposición de motivos del acuerdo de plusvalías de Bogotá.
- MONCAYO CRUZ, Víctor Manuel. “La plusvalía urbana en Colombia: un instrumento fiscal de afectación de la renta diferencial inmobiliaria” en “Plusvalías Urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2013
- MONCAYO, Víctor Manuel. “La Participación en plusvalía urbana: Un novedoso instrumento fiscal urbano” en “Dimensiones político económicas del nuevo orden constitucional”. Edit: Universidad Nacional. Bogotá. 1996.
- MORCILLO, Pedro Pablo. Derecho Urbanístico colombiano. Edit: Temis. Bogotá. 2007.
- PLAZAS VEGA, Mauricio. “Derecho de la hacienda pública y derecho tributario”.

Edit: Temis. Bogotá. 2005.

- RINCÓN CORDOBA, Jorge Iván. "Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente". Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2012.
- ROBLEDO SILVA, Paula. "La autonomía municipal en Colombia". Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2010.
- ROJAS, María Cristina. "Algunos temas de la planeación urbana: una construcción a partir del debate" En "La Ciudad y el Derecho una introducción al derecho urbano contemporáneo." Universidad de los Andes. Bogotá.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando (Director). "Derecho Urbanístico. Legislación y jurisprudencia", segunda edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., 2009.
- SMOLKA, Martim y Amborski David. "Recuperación de plusvalía para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana" Revista eure (Vol. XXIX, N° 88), pp. 55-77, Santiago de Chile, diciembre 2003
- SMOLKA, Martim y MULLAHY, Laura (editores). "Recuperación de plusvalías" en "Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute Policy. 2007.
- SMOLKA, Martim. "Captación de la plusvalía para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres. Lincoln Institute of Land Policy, julio 2009.
- SMOLKA, Martim. "Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el desarrollo urbano". Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge (USA), 2014.
- SMOLKA, Martin y FURTADO, Fernanda (editores). "Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano." Lincoln Institute of Land Policy. Abril 2005.
- SOLARTE PORTTILA, Pedro Antonio. "Ordenamiento Territorial y Derecho Urbano", segunda edición. Edit: Leyer. Bogotá, 2012.
- URIBE PINTO, Roberto. "La contribución por valorización, teoría y práctica". Edit: Legis. Bogotá. 2001.