



2022EE0074781



Bogotá D.C.,

ASUNTO: 2022ER0088754 y 2022ER0088116. Instrumentos de financiación y mecanismos de gestión - Participación en plusvalía.

Cordial saludo señora Ruiz,

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recibió las comunicaciones del asunto, mediante las cuales realiza unos planteamientos que se transcriben y resuelven a continuación:

“1. Es Exigible del pago de plusvalía en el trámite de reconocimiento de edificación existente?”

Es preciso señalar que, en el marco de las competencias establecidas por el Decreto Ley 3571 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, no correspondiéndole - en consecuencia-, pronunciarse sobre el proceder, legalidad y actuaciones de las autoridades territoriales.

En este sentido, los conceptos emitidos por este Ministerio abordan las consultas planteadas de manera general frente a lo dispuesto en la normativa nacional vigente y no tienen la finalidad de aplicarse a casos concretos, pues dichas situaciones particulares deben ser definidas por las respectivas autoridades, en el orden municipal o distrital, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Aclarado lo anterior, se debe citar lo señalado en el artículo 84 de la Ley 388 de 1997 así:

“ARTICULO 83. EXIGIBILIDAD Y COBRO DE LA PARTICIPACION. *La participación en la plusvalía sólo le será exigible al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía, en el momento en que se presente cualquiera de las siguientes situaciones:*

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997.

2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.



2022EE0074781



3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74.

4. Adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley. (Subrayas por fuera del texto original).

Conforme a lo señalado en este artículo, la participación en plusvalía es exigible para la solicitud de licencias de urbanización y construcción, los actos que impliquen cambio de uso efectivo del inmueble, los actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble y en los eventos de adquisición de títulos valores representativos de derechos adicionales de construcción.

Teniendo en cuenta lo anterior, la norma legal no contempla la exigencia del pago de plusvalía en el trámite de reconocimiento de edificaciones existentes.

“2. ¿sobre que área se liquida el efecto plusvalía para el siguiente caso:

El artículo 74 de la ley 388 establece como hechos generadores de la participación en plusvalía:

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

Un predio que antes era rural y luego se incluye como suelo de expansión urbana, con la modificación se esperaba que el predio obtuviera mayor aprovechamiento del suelo, pero dada su extensión no es posible desarrollo urbanístico ya que es menor a la unidad mínima de actuación en suelo suburbano definido por el PBOT, por tal motivo el mayor aprovechamiento se generó posiblemente en un incremento en el índice de ocupación respecto al autorizado en la norma anterior, por tal motivo ¿Qué área se considera para la liquidación del efecto plusvalía?, pues si por ejemplo el predio con la norma anterior contaba con un índice de ocupación del 15% y ahora tiene un índice de ocupación de 20%, el mayor aprovechamiento se verá reflejado en un 5% del área que será de mayor aprovechamiento, pues según el decreto 1077 en su artículo 2.2.5.1.2 Participación en plusvalía. De conformidad con lo dispuesto en el presente decreto, para el otorgamiento de licencias de urbanización y/o construcción y sus modalidades sobre predios sujetos al cobro de la participación en plusvalía por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, las autoridades competentes sólo podrán expedir los respectivos actos administrativos cuando el interesado acredite el pago de la participación en plusvalía. Qué área se considera para la liquidación del efecto plusvalía?”

En primer lugar se debe aclarar que de conformidad con el artículo 30 de la Ley 388 de 1997, “Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las



2022EE0074781



categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales establecidos en los artículos siguientes”.

Es así que el suelo de expansión urbana se define como aquel “*Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución. (...)*”.

Por otra parte, en lo atinente al suelo rural de categoría suburbano, el artículo 34 de la misma Ley señala que “*Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994*”. (Subrayas por fuera del texto original).

Conforme a estas definiciones, mientras el suelo de expansión urbana es aquel que se prevé para incorporar al suelo urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento territorial, el suelo suburbano es aquel que hace parte del suelo rural y en el cual, sin embargo, se mezclan usos urbanos y rurales con restricciones propias del suelo rural.

Esta aclaración es relevante en la medida que el suelo de expansión urbana se puede desarrollar mediante la adopción y ejecución de planes parciales¹, entre tanto que el suelo suburbano puede desarrollarse mediante licencias de parcelación que deben cumplir lo dispuesto en relación con la unidad mínima de actuación².

Por otra parte, el artículo 78 de la Ley 388 de 1997 establece lo siguiente:

“ARTICULO 78. AREA OBJETO DE LA PARTICIPACION EN LA PLUSVALIA. *El número total de metros cuadrados que se considerará como objeto de la participación en la plusvalía será, para el caso de cada inmueble, igual al área total del mismo destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento, descontada la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público de la ciudad, así como el área de eventuales afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas, las cuales deben estar contempladas en el plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen*”. (Subrayas por fuera del texto original).

Conforme a este artículo, el área que debe considerarse para la participación en plusvalía corresponde aquella que estará destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento descontando aquellas áreas que serán destinadas al espacio público por efecto de cesión obligatoria o las que correspondan a afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas.

¹ El artículo 19 de la Ley 388 de 1997 contempla que los planes parciales se adoptan, entre otros, para el suelo de expansión urbana. Por otra parte, el numeral 1. del artículo 2.2.2.1.4.1.3 del Decreto 1077 de 2015 establece que el desarrollo del suelo de expansión urbana puede realizarse “*Mediante la adopción del respectivo plan parcial, en todos los casos*”.

² El numeral 1. del artículo 2.2.2.2.1.4. del Decreto 1077 de 2015 establece que en los planes de ordenamiento territorial se podrán delimitar, entre otras, las “*Los suelos suburbanos con la definición de la unidad mínima de actuación y el señalamiento de los índices máximos de ocupación y construcción, los tratamientos y usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos. (...)*”.



2022EE0074781



Así mismo, el artículo 2.2.5.1.2 del Decreto 1077 de 2015, señala lo siguiente:

“ARTICULO 2.2.5.1.2 Participación en plusvalía. De conformidad con lo dispuesto en el presente decreto, para el otorgamiento de licencias de urbanización y/o construcción y sus modalidades sobre predios sujetos al cobro de la participación en plusvalía por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, las autoridades competentes sólo podrán expedir los respectivos actos administrativos cuando el interesado acredite el pago de la participación en plusvalía.

En todo caso, para el cálculo y liquidación de la participación en plusvalía correspondiente sólo se tendrá en cuenta el número total de metros cuadrados destinados a un uso más rentable o a un mayor aprovechamiento del suelo, según los derechos de construcción y desarrollo otorgados en la respectiva licencia urbanística”. (Subrayas por fuera del texto original).

Conforme a lo anterior, el área de cálculo de la participación en plusvalía será aquella equivalente al número total de metros cuadrados destinados a un uso más rentable o a un mayor aprovechamiento del suelo en relación con el inmueble respectivo.

Para calcular los valores y determinar si en efecto se presentó un efecto plusvalía, a partir del cual se liquidará la participación en plusvalía, deberá darse aplicación a lo dispuesto en los artículos 75, 76, 77 y 80 de la Ley 388 de 1997, así como lo dispuesto en el Capítulo 3 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015 y la Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Si a partir de los avalúos y liquidaciones del efecto plusvalía se concluye que el predio no presenta un mayor valor, no habrá lugar, en consecuencia, a la estimación de la participación en plusvalía.

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28³ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

MARIO DUQUE CARVAJAL
Director de Espacio Urbano y Territorial (E)

Elaboró: N. Uribe
Revisó: H. Rodríguez/ E. Arredondo / J. Cabrera / A. Martínez

³ Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.