

Bogotá D.C., 27 de agosto de 2020.

Honorable concejal

SAMIR ABISAMBRA

Concejo Distrital de Bogotá D.C.

Calle 36 No. 28ª - 41

Bogotá

Referencia: Posición gremial al *Proyecto de Acuerdo 250 de 2020*
“Por medio del cual se fomenta el cobro por participación en plusvalías por obras públicas y se dictan otras disposiciones”.

Honorable Concejal, reciba un cordial saludo:

La Cámara Regional de la Construcción de Bogotá y Cundinamarca (en adelante **Camacol B&C**) tuvo conocimiento que se radicó en el Concejo Distrital, un proyecto de acuerdo que busca fomentar el cobro por participación en plusvalías producidas por la ejecución obras públicas previsto en la Ley 388 de 1997. La iniciativa le apunta a crear una serie de determinantes y lineamientos que fundamentarían la formulación de una estrategia de Plusvalías por Obras Públicas, en función de la asignación eficiente y equitativa del valor creado por cuenta de las transformaciones urbanas causadas con los recursos públicos del Distrito aplicados a las mismas.

Al respecto, varios puntos de la exposición de motivos como del articulado se encuentran relacionados con la creación de un nuevo marco normativo para que, desde el distrito, se realice la implementación del artículo 87 de la Ley 388 de 1997, con el propósito de delimitar la reglamentación para que se genere una forma de cobro de plusvalía por participación en obras públicas. No obstante, el Proyecto de Acuerdo no da luces sobre ¿cuál debería ser la metodología para realizar este cobro? y ¿sobre cuáles obras públicas deberían recaer la tasa impositiva para el cobro de esta partición? Los componentes del objeto del articulado estarían viciados de ilegalidad frente a la normatividad vigente y si pudiesen complicar la metodología del recaudo junto con su interpretación.

Por lo anterior, nos permitimos compartir con usted el siguiente análisis jurídico y técnico que esperamos sea de utilidad para la radicación y sustentación del sentido de la ponencia sobre el proyecto de acuerdo que tiene a su cargo.

EL INTERÉS DE CAMACOL B&C Y SINTESIS DEL CONCEPTO

En nuestro el concepto, el proyecto de acuerdo no se articula con las normas vigentes que regulan la participación en plusvalía por obra pública en la ciudad, así como tampoco otorga soluciones concretas con respecto a la metodología de cobro de la participación que harían los sujetos pasivos del impuesto (urbanizadores, desarrolladores y constructores) que, mediante un proceso de licitación pública, se les adjudique un proyecto de obra de esta naturaleza. Por el contrario, crear una nueva norma sería inocua en su aplicación y abiertamente ilegal por la falta de competencia del Concejo de Bogotá para reglamentar estos aspectos del tributo.

Lo anterior, atado a los vacíos existentes frente a la aplicación efectiva de la figura, pues desde 1998, el gobierno nacional no ha reglamentado los parámetros esenciales para que se configure en los

municipios y distritos este tributo. A la fecha, no existe registro en ninguna entidad territorial que haya cobrado participación en plusvalía por la ejecución de obras públicas, habida cuenta que no existen parámetros normativos desde la nación que permitan a los gobernantes locales implementar la figura. Hacerlo a través de un proyecto de acuerdo podría generar disyuntivas interpretativas que podrían poner en riesgo ciertos proyectos de ciudad en ejecución.

Los proyectos de ciudad que se establecerán en el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) que propondrá la administración distrital en los próximos meses, tendrán que prever las fuentes de financiación necesarias para mantener el equilibrio económico de las mismas, así como el equitativo reparto de cargas y beneficios. Consideramos, que este acuerdo de expedirse resultaría inocuo en la práctica y podría estar viciado de ilegalidad en cuanto crea determinantes que se podrían asimilar a hechos generadores del impuesto.

En tal virtud, la posición del gremio está encaminada a demostrar:

- a) El proyecto no responde a los principios de utilidad y oportunidad jurídica, teniendo en cuenta que la nueva realidad económica y recaudatoria de la ciudad a raíz de la pandemia creada por el COVID 19.
- b) El Concejo Distrital no tiene competencia para proponer modificaciones al régimen tributario de la ciudad, toda vez que estos son de iniciativa exclusiva de la administración distrital en cabeza de la Alcaldía Mayor.
- c) En el Régimen Jurídico del Distrito existe un marco normativo sólido que permite el cobro de participación de en plusvalía por obras públicas desde el año 2003, que luego fue ratificado por el Acuerdo 682 de 2017.
- d) El proyecto no otorga una metodología clara para determinar el cobro de la participación en plusvalía por obras públicas. En efecto, el mecanismo residual de cobro no sería idóneo por cuanto en la ciudad se adelantan obras que son financiadas tanto por la Nación como por la Gobernación de Cundinamarca.
- e) El articulado podría faltar al principio de técnica tributaria por cuanto el tributo podría gravar doble vez al beneficiario del proyecto.
- f) El acuerdo no determina sobre cuáles proyectos de ciudad se deberían realizar los cobros del tributo. En Bogotá, se un lado, se realizan proyectos que son cofinanciados con recursos de organismos multilaterales; y por otro, existen proyectos que se desarrollan con recursos de la Nación y del Departamento.

1. Generalidades del proyecto de acuerdo.

El propósito general del acuerdo es incentivar a la Alcaldía Mayor para que fomente el cobro en la participación de plusvalía por obra pública. En efecto, la línea argumentativa del proyecto establece que la participación de plusvalías es uno de los instrumentos que permiten al Distrito recapturar (parcialmente) el aumento en las rentas del suelo, producto de acciones y esfuerzos colectivos que no son imputables al propietario de la tierra, refiriéndose principalmente a las *“decisiones o actuaciones de ordenamiento territorial o de inversiones públicas adoptadas o ejecutadas en nombre del interés general”*.

La participación de las entidades Territoriales sobre las plusvalías no se limita al tributo *per se*, sino que le permite a las entidades territoriales y sus gobiernos locales hacer parte de las dinámicas del mercado inmobiliario. Lo anterior se expresa tanto en la participación del Estado en los proyectos

urbanos, como en el control que se puede ejercer sobre la especulación inmobiliaria, ya que es una carga aplicada al suelo que no se vería representada en la capacidad de pago de las personas.

No obstante, desde el gremio consideramos que la solución no se encuentra en expedir un nuevo marco regulatorio sino aplicar el existente, esto es, usando la voluntad política para proponer un modelo de cobro que se adecue a las necesidades del territorio y de la región. Partiendo de la base, que el gobierno nacional se encuentra en mora de expedir una reglamentación que permita la aplicación material de la figura.

Así pues, **¿cómo podría el Concejo de Bogotá producir una norma sin que exista una reglamentación expresa del tributo por parte del Gobierno Nacional para su aplicación?** Desde el gremio consideramos que hasta tanto no se dé respuesta jurídica a este interrogante mediante una fuente formal del Derecho, cualquier norma que se expida contrariaría los mandatos del artículo 87 de la Ley 388 de 1997 y, por tanto, incurriría en un vicio de nulidad.

2. El proyecto no responde a los principios de utilidad y oportunidad jurídica, teniendo en cuenta que la nueva realidad económica y recaudatoria de la ciudad a raíz de la pandemia creada por el COVID 19.

Al interior del gremio hemos venido estudiando juiciosamente la propuesta del proyecto y evidenciamos varios aspectos que no pueden ser tenidos a menos, considerando que las cargas impositivas del Distrito en la mayoría de los sectores económicos tendrán que variar en atención a la coyuntura. Uno de ellos necesariamente será el recaudo de la participación en plusvalía, en donde la ciudad podrá instrumentalizar la participación en el cobro sobre proyectos de ciudad que a la fecha no han sido impactados por el tributo.

Se ha considerado que por expreso mandato constitucional (Art. 317) sólo los municipios o distritos, son los competentes para gravar la participación en plusvalías, por ser ellos los únicos competentes en poder gravar la propiedad inmueble. Sin embargo, la naturaleza del tributo no es gravar la propiedad, sino hacer partícipe al Estado de los incrementos de valor que presentan inmuebles como resultado de su acción urbanística. Además, el artículo 82 de la Carta, 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. Así pues, vemos con preocupación que el proyecto de acuerdo pretende regular algo que ya se encuentra materialmente regulado tanto por la Ley como por el Distrito. Veamos:

- En el Distrito Capital se ha buscado brindar los lineamientos en esta materia para el caso específico de la ciudad, por medio del **Acuerdo 118 de 2003** *“Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá”*. Mediante esta norma, el cobro se enfocó en ofrecer soluciones de vivienda de interés prioritario y reasentamiento, espacio público y protección de los recursos ambientales e inmuebles de conservación.
- Posteriormente, el Artículo 11 del **Acuerdo Distrital 642 de 2017** estableció una excepción al disponer que *“...El producto de la participación por plusvalía que se genere en inmuebles situados en las áreas de influencia del sistema metro se destinará exclusivamente al*

financiamiento de la planeación, estructuración y construcción del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo para la Ciudad de Bogotá, incluyendo el Metro de Bogotá”.

- La alcaldía Mayor de Bogotá, en cabeza de la Secretaría Distrital de Hacienda, se ha propuesto la creación de un paquete de ayudas tributarias denominadas “*Plan Marshall*” que reconoce, entre otras cosas, la pérdida del valor adquisitivo de los activos fijos como el suelo. Una propuesta válida para esa reforma tributaria sería anclar el proyecto de acuerdo con una metodología de cobro que permitiera el avalúo del tributo de manera sobre proyectos para el desarrollo de la ciudad.
- Los verbos rectores consagrados en los artículos 1º y 2º del articulado no instrumentalizan una metodología para el cobro o avalúo de la participación en plusvalía por obra pública, sino que hacen más compleja la interpretación de las normas existentes. Por ejemplo, la expresión “*efectuar una estrategia*” no es otra cosa que la voluntad política para que la administración empiece a cobrarla bajo un marco jurídico que ya se encuentra vigente.
- El articulado y su planteamiento de fondo no da posibles soluciones al desconcierto que viven las ciudades con relación a la falta de recursos económicos, atada a una falta de planeación estratégica del suelo, 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.

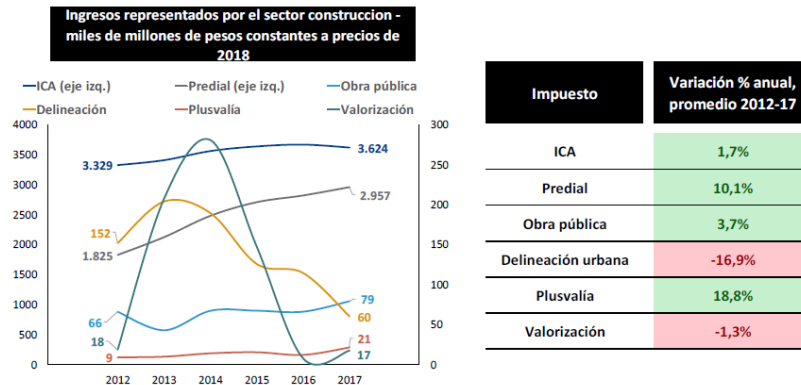
Camacol B&C contrató con la firma Economía Urbana un estudio llamado “*Desarrollo urbano y tributación territorial: Análisis y recomendaciones*”¹ (2019), el cual tuvo como objetivo principal realizar un análisis de la incidencia que tiene la carga tributaria a nivel local sobre la actividad edificadora en algunas ciudades. Dentro de su metodología tuvo como fuentes: la información disponible en el Formulario Único Territorial (FUT), analizando a nivel nacional y local la evolución reciente de los tributos o contribuciones que enfrenta el sector²; una muestra determinada de municipios y entrevistas a algunas Secretarías de Hacienda o autoridades locales acerca de los aspectos.

Según el estudio en mención, del total de ingresos anuales provenientes del sector constructor en la ciudad de Bogotá para 2018, solo el 0.3% provienen por plusvalía. Lo anterior refleja que la ciudad no está capturando recursos fiscales por el mayor aprovechamiento del suelo como resultado de acciones urbanísticas.

¹ Estamos en disposición de mostrar los resultados del estudio

² Impuesto de Delineación Urbana, Impuesto Predial Unificado, Impuesto de Industria y Comercio (ICA), Contribución sobre Contratos de Obras Públicas, Participación en Plusvalía y Estampillas (en sus diferentes modalidades)

Gráfico 1. Ingresos representados por el sector constructor, 2018



Tanto el estudio como la práctica normativa resaltan que la plusvalía genera una alta incidencia en el costo de los proyectos, además de múltiples inconvenientes técnicos en la liquidación y en la definición de las zonas y/o predios sujetos al pago de esta contribución. De igual forma, no perciben la reinversión en los proyectos ni en los procesos urbanísticos que generan dicho plusvalor.

3. El Concejo Distrital no tiene competencia para proponer modificaciones al régimen tributario de la ciudad.

La Constitución en su artículo 287, adoptó la figura de autonomía territorial, la cual para efectos del Distrito 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 habitantes. La autonomía municipal está dada en tres sentidos: **a) gobierno municipal en cabeza del Alcalde, b) competencias municipales y, c) financiación municipal.**

En tal virtud, la competencia fiscal de municipios y distritos recae sobre el Alcalde Mayor de Bogotá y no sobre el Concejo Distrital. Ello por considerar que es la administración la que desarrolla y ejerce mayores acciones urbanísticas y a quienes les compete: **i) la prestación de servicios públicos y; ii) la regulación del suelo del territorio.** Por ende, la Administración Distrital es la llamada a ejercer mayoritariamente ese derecho de participación en las plusvalías para transformarlos en instrumentos de financiación de la función pública del urbanismo.

Corresponde a los municipios, en ejercicio de su autonomía fiscal, consagrar la participación en plusvalía. Sin embargo, ello solo 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 figura, si resuelven consagrarla se deben ajustar a los preceptuado en los artículos 73 a 90 de la Ley 388 de 1997 y decreto 1788 de 2004.

Siendo así, en primer lugar, corresponde a la Nación reglamentar los puntos esenciales del cobro en plusvalía por obra pública de conformidad con lo establecido en el artículo 7º del Acuerdo 682 de 2017, cuyo contenido es claro al indicar que:

“Artículo 7. Plusvalía por Obra Pública. Cuando se ejecuten obras públicas previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial y/o en los instrumentos que lo desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización, se podrá determinar el mayor valor adquirido por los predios en razón de tales obras, y liquidar la participación en plusvalía, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional”. (Resaltado y destacado fuera del texto)

En segundo lugar, los municipios y distritos en el POT o los instrumentos que lo desarrollan, deben contener y autorizar las acciones urbanísticas que produzcan una plusvalía que serán propuestos por la administración, para que, previo a un acuerdo aprobado por el Concejo se establezcan los lineamientos generales de la participación en plusvalía por obra pública (política pública que existe y está vigente); **para luego sí proceder a realizar las gestiones de estimación y liquidación de la participación en favor del respectivo municipio.**

No resulta factible para un municipio adoptar la participación en plusvalía y cambiar las condiciones legales del tributo, prueba de ello incrementar el valor de participación al permitido, crear un nuevo hecho generador, cambiar la destinación, entre otros.

4. En el Régimen Jurídico del Distrito existe un marco normativo sólido que permite el cobro de participación en plusvalía por obras públicas desde el año 2003.

Tal como se ha venido mencionando, la Constitución política de 1991 en su Artículo 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.

Adicionalmente, al promulgarse la Carta del 91, que en su artículo 317 otorgó la exclusividad a los municipios y distritos de gravar la propiedad inmueble, a través de la participación en plusvalía, la cual ha tenido un importante desarrollo normativo que configuran la fuerza jurídica del Distrito para poder realizar el cobro sobre acciones urbanísticas públicas desarrolladas en el territorio:

- **Acuerdo Distrital 118 de 2003.** Establece normas para la aplicación de la plusvalía en Bogotá, señala su objeto, personas obligadas a la declaración y pago, participación, hechos generadores, exigibilidad, determinación del efecto de la plusvalía, tarifa, destinación de los recursos, certificados de derechos de construcción y desarrollo y mecanismos de pago.
- **Decreto Distrital 84 de 2004.** Fija el procedimiento para determinar la plusvalía, los elementos para establecer el cálculo, **la competencia para la revisión de ésta y la liquidación de la participación en plusvalía**; agotamiento de vía gubernativa contra su liquidación (antes de la expedición del CPACA), inscripción en matrícula inmobiliaria, expedición de licencias de predios con participación en ella, exigibilidad de la participación y determinación privada de la participación en plusvalía.
- **Acuerdo Distrital 352 de 2008.** Efectúa algunas modificaciones a la participación en la plusvalía derivada de la acción urbanística de Bogotá Distrito Capital, respecto de su hecho generador y su determinación.
- **Acuerdo Distrital 642 de 2017.** Determinó que cuando se ejecuten obras públicas previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial y/o en los instrumentos que lo desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización, se podrá determinar el

mayor valor adquirido por los predios debido a tales obras, y liquidar la participación en plusvalía, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

En síntesis, las anteriores normas establecen los **lineamientos** para condicionar el valor del suelo y por ende de las urbanizaciones y construcciones que en él se generen. Pero, ante las necesidades de la construcción de ciudad y la situación fiscal de los municipios, resulta imperioso considerar la participación en plusvalía por obra pública como una obligación, es decir, si bien existe un principio constitucional de autonomía municipal, no se puede 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, **más aún cuando no existe reglamentación expresa por parte del Gobierno Nacional.**

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.

5. El proyecto no otorga una metodología clara para determinar cómo debería realizarse el cobro de la participación en plusvalía por obras públicas.

El hecho generador de un tributo debe entenderse como 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 participación en plusvalía se encuentran expresamente consagrados en el artículo 74 de Ley 388 de 1997, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 74º. 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”.** (Resaltado y desatacado fuera del texto)

Para la situación de la participación en plusvalía, se viven tres momentos diferentes. El primero de ellos, es **el nacimiento de la obligación** que surge con el acuerdo municipal o distrital propuesto por el Alcalde 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. Con relación al cobro en plusvalía por obra pública aún no existen los elementos necesarios del tributo para que se puede generar el avalúo del mismo, puesto que el Gobierno Nacional no ha reglamentado las normas que conforman el cobro del tributo por obra pública.

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 pagar el tributo 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 se observan s los sucesos que dan origen a la exigibilidad de la participación en plusvalía 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. Esto quiere decir, que las causas que configuran la liquidación del tributo son determinantes para su posterior avalúo.

El Proyecto de Acuerdo, no ofrece alternativas para poder determinar la causación del efecto plusvalía en las obras públicas. Preocupa y llama la atención que la norma este creando nuevos componentes para el nacimiento de la obligación tributaria, que ya se encuentran previamente establecidos en la Ley.

6. El articulado podría faltar al principio de técnica tributaria por cuanto el tributo gravaría doble vez al beneficiario del proyecto.

Como se ha visto, la plusvalía es el tributo que pueden cobrar los municipios o distritos a los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en su jurisdicción, como consecuencia de una actuación administrativa consistente en una acción urbanística. Al respecto, conviene examinar los elementos de este tributo en detalle para verificar que el pago terminaría siendo trasladado al beneficiario del proyecto de ciudad desarrollado.

- Los **sujetos activos** del gravamen son las entidades públicas y, según el artículo 73 de la Ley 388 de 1997, los distritos y municipios.
- Los **sujetos pasivos** son los propietarios o poseedores al tenor de los artículos 81 y 83, y la base gravable se fija dependiendo del hecho generador.
- La **base gravable del tributo**, conforme con los artículos 75, 76, 77 y 80 de la Ley 388 de 1997, se fija dependiendo de si el efecto plusvalía es el resultado de la incorporación del suelo rural al de expansión urbana, o de la clasificación de parte del suelo rural como urbano, o del cambio de uso del suelo o del mayor aprovechamiento del suelo.
- El **aprovechamiento del suelo** se define como el número de metros cuadrados de edificación para un determinado uso que la norma urbanística autoriza en un predio.
- Los **beneficiarios** son los ciudadanos que habitan en el predio que se valorizó producto del efecto plusvalía, por cualquiera de los hechos generadores contemplados en la Ley.

Los elementos mencionados, son los que conforman el plusvalor de la propiedad a favor de la entidad territorial. Ahora bien, con relación a la plusvalía por el desarrollo de obras públicas esto no sería del todo claro pues el sujeto pasivo y el beneficiario tendrían una misma calidad que los haría, al tiempo, responsables del tributo y beneficiario.

En la práctica, el sujeto pasivo de un predio por donde pasa una obra pública resultaría gravado doble vez, teniendo en cuenta que tanto su predio como el desarrollo de las obras lo llevarían a que pagara el efecto en plusvalía de su predio y luego la administración trasladara esa misma carga por los desarrollos adelantados en los proyectos de obra pública.

Esta doble imposición generaría sin duda, una falta técnica tributaria que afectaría los principios de justicia, equidad e igualdad de los contribuyentes.

7. El acuerdo no determina sobre cuáles proyectos de ciudad se deberían realizar los cobros del tributo.

Una de las cosas que más llama la atención en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo, es que se enlistan una serie de obra públicas que se adelantarán en los próximos años en Bogotá, sin especificar cuál será la fuente financiación o los recursos que se van a utilizar. Sin duda, el propósito es iniciar un cobro formal del tributo por plusvalía de obras públicas en la Capital, se debe partir de un inventario sobre cuales actuaciones urbanísticas son adelantadas por el Distrito y cuáles son financiadas por otros sectores.

En el siguiente cuadro y a modo de ejemplo, se enlistan algunas obras que contempla el proyecto de acuerdo y que son financiados con recursos distintos a los del Distrito:

Proyecto de Obra Pública	Financiación
Primera Línea del Metro de Bogotá (Hasta la Calle 76), prolongación hasta la Av. Calle 100 y posible Segunda Línea hasta Engativá y Suba.	La primera línea del metro esta financiada tanto con recursos de la Nación, del Distrito y de productos financieros de deuda. La segunda línea aún no tiene presupuestos asignados para su construcción.
RegioTram del Occidente	En su mayoría son recursos de la Nación y de la Gobernación de Cundinamarca.
RegioTram del Norte	En su mayoría son recursos de la Nación y de la Gobernación de Cundinamarca.
Parque Lineal Rio Bogotá con tramo Calle 80	Fondo de Desarrollo Regional con recursos de la Nación y el Banco Interamericano de Desarrollo

Nótese que al menos estos cinco proyectos de ciudad se han financiado con recursos de distintos niveles del Estado, para lo cual surge la pregunta de **¿cómo y bajo qué requisitos se calcularía el avalúo para el cobro en plusvalía de estas obras que son de iniciativa de diferentes autoridades territoriales?** No hay suficiente ilustración jurídica a la fecha que resuelva el problema jurídico planteado, pues en la capital del país, diferente a lo que ocurre en otros municipios, intervienen múltiples actores para su desarrollo territorial.

Lo anterior, demuestra aún más que hasta que el Gobierno Nacional no reglamente este tributo para obras públicas, es muy poco probable que se pueda crear una política permita la liquidación y el recaudo del este.

CONCLUSIONES

La Participación en Plusvalía es una contribución de carácter territorial, toda vez que, grava la propiedad solo pueden ser sujetos activos del tributo de los municipios o distritos, ya que por expreso mandato constitucional (art. 317) son los únicos en capacidad de imponer estas cargas impositivas a la propiedad. Además, es un instrumento de financiación de la función pública del urbanismo y esta función esta atribuida legalmente a los municipios y distritos en cabeza del Alcalde Mayor.

Como tributo la participación tiene un hecho generador contemplado en la Ley (acciones urbanísticas que generen un mayor valor en los predios), el cual es desarrollado por las normas municipales que consagran la estrategia para su causación, avalúo y pago. El proyecto de acuerdo objeto de estudio, no centra una estrategia metodológica para su cobro, pues lo ideal es que se reglamente por parte del gobierno lo previsto por el Artículo 7º del Acuerdo 682 de 2017 y que a la fecha no ha pasado. Eso realmente se requiere en nuestro marco jurídico para la aplicación de la plusvalía por obra pública.

Finalmente, este tributo 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 por excelencia de los municipios, lo cual deben entender y comprender los entes territoriales con el fin de prestar la atención necesaria e indispensable a ello.

Cordialmente,



ALEJANDRO CALLEJAS ARISTIZÁBAL
Gerente Regional