

## PROYECTO DE ACUERDO No. \_\_\_\_\_ DE 2017

### "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ACUERDOS 118 DE 2003 Y 352 DE 2008, SE CREA UN FONDO PARA EL PAGO COMPENSATORIO DE CARGAS URBANÍSTICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

#### 1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo 348 de 2008, presentamos las siguientes consideraciones fácticas y jurídicas del presente Proyecto de Acuerdo.

#### 2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Acuerdo busca modificar los Acuerdos Distritales 118 de 2003 y 352 de 2008, crear un fondo para el pago compensatorio de cargas urbanísticas y dictar otras disposiciones relacionadas con estos.

#### 3. PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA

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

Se trata de una herramienta que sirve de soporte básico a las distintas actuaciones de las entidades públicas contempladas en dicha Ley y, por tanto, como ya se ha expresado, su utilización más que una prerrogativa es un deber para las entidades públicas, para dar cumplimiento a los objetivos de equidad social, redistribución y solidaridad contemplados en nuestro ordenamiento jurídico.

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

Con la finalidad de comprender los alcances de la propuesta que se plantea, en lo que respecta a la modificación de los Acuerdos 118 de 2003 y 352 de 2008, a continuación se hará una descripción general de la participación en plusvalía, entre otros aspectos de vital importancia para el presente proyecto de acuerdo.

### 3.1. Concepto

La plusvalía establecida en el artículo 73 de la Ley 388 de 1997 se refiere a los beneficios causados a un predio o inmueble con ocasión de acciones urbanísticas del Estado que regula la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento. Establece el artículo en mención lo siguiente:

*“Artículo 73º.- Noción. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.*

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

Recuperar la plusvalía generada como resultado de decisiones administrativas es uno de los pocos derechos que la Constitución Política le reconoce al Estado, particularmente a las entidades territoriales, al establecer en su artículo 82 que *“las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística”*.

Dada su especial condición, la participación solo afecta a un grupo específico de personas, propietarios o poseedores del suelo, que reciben un beneficio económico con ocasión de una **acción urbanística** del Estado, la cual se refiere, conforme con el artículo 8º de la Ley 388 de 1997, a las decisiones administrativas y a las actuaciones que le son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo.

La definición de los elementos relacionados con los hechos generadores, los momentos de exigibilidad, así como otros que permiten su aplicación a nivel distrital, corresponde definir las al Concejo Distrital, para obtener mejores condiciones de redistribución y justicia social en los procesos de desarrollo urbano.

#### 3.1.1. Hechos generadores

Las acciones urbanísticas, en determinadas situaciones, concretan **hechos**

**generadores** de participación en plusvalía, que conforme con el artículo 73 de la Ley 388 de 1997, pueden generar beneficios a un predio o inmueble al regularse la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento. Los hechos generadores de la participación en plusvalía, conforme con artículo 74 de la ley ibídem, corresponden a:

*“(...) 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.”*

Por su parte, el artículo 87 de la Ley 388 de 1997, contempla la posibilidad de participar en la plusvalía por ejecución de obras públicas, siempre que para su financiación no se haya utilizado la contribución de valorización. Establece esta disposición que:

*“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 (...)*"

En la actualidad, el artículo 13º del Acuerdo 352 de 2008, que modificó el artículo 3º del Acuerdo Distrital 118 de 2003, reglamenta a nivel distrital las siguientes condiciones para la aplicación de las disposiciones mencionadas:

**"Artículo 3. Hechos generadores.** Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía derivada de la acción urbanística de Bogotá, Distrito Capital, las autorizaciones específicas ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien, a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, en los siguientes casos:

1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana.
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.
4. Cuando se ejecuten obras públicas consideradas de "macroproyectos de infraestructura" 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.

**Parágrafo 1º.** En el 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."

De la lectura del artículo 13º del Acuerdo 352 de 2008, que modificó el artículo 3º del Acuerdo Distrital 118 de 2003, es posible concluir que:

1. Se presenta confusión en la aplicación de los hechos generadores de plusvalía, con la posibilidad de financiar el desarrollo de obras públicas a través del plusvalor generado en el valor del suelo con su ejecución.
2. Tratándose de la obra pública, la norma transcrita establece condiciones adicionales a las contempladas a la Ley, al limitar la financiación de las obras públicas única y exclusivamente para aquellas consideradas “macroproyectos de infraestructura”.
3. Establece la obligación, de cobrar la participación en plusvalía, cuando se presenten los hechos generadores que identifica en su contenido, sin considerar la aplicación de las disposiciones de orden nacional para el cobro de plusvalía por obra pública.
4. No establece, ni contempla excepciones para la aplicación de los hechos generadores en determinados tratamientos urbanísticos.

Por lo anterior, con la finalidad de ajustar la redacción del artículo y la aplicación de los hechos generadores, se propone la siguiente modificación para el proyecto del texto del articulado de los Acuerdos 118 de 2003 y 352 de 2008:

*" Artículo 1. Modifíquese el artículo 13 del Acuerdo 352 de 2008, que modificó el artículo 3º del Acuerdo Distrital 118 de 2003, el cual quedará así:*

*"Artículo 3. Hechos generadores. Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas, 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 Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, en los siguientes casos:*

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, para áreas clasificadas con los tratamientos de desarrollo, renovación urbana y consolidación.*

**Parágrafo 1.** *En el 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 2.** *De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el artículo 1 del Acuerdo 16 de 1999, los sujetos signatarios de la Convención de Viena, el Distrito Capital entendido como tal, la Administración Central, la Alcaldía Mayor, los Fondos de Desarrollo Local, las Secretarías, los Departamento Administrativos, los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales Distritales, Localidades y entes Universitarios Distritales no estarán obligados al pago de la participación en plusvalía, derivadas de la acción urbanística del Distrito Capital por cualquier hecho generador de la misma. Tampoco estarán obligados los predios de propiedad de la Nación ubicados en Bogotá, que sean destinados o que mantengan su destinación al uso dotacional o al desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritaria.*

De igual manera, se plantea incorporar el siguiente texto, para el desarrollo de la participación en plusvalía por obra pública:

**“Artículo 3. 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 según las reglas del artículo 87 de la Ley 388 de 1997.”*

Con los cambios propuestos, se busca ajustar la descripción de los hechos generadores, acorde con los alcances y los contenidos que les da la Ley 388 de 1997, en el territorio del distrito capital.

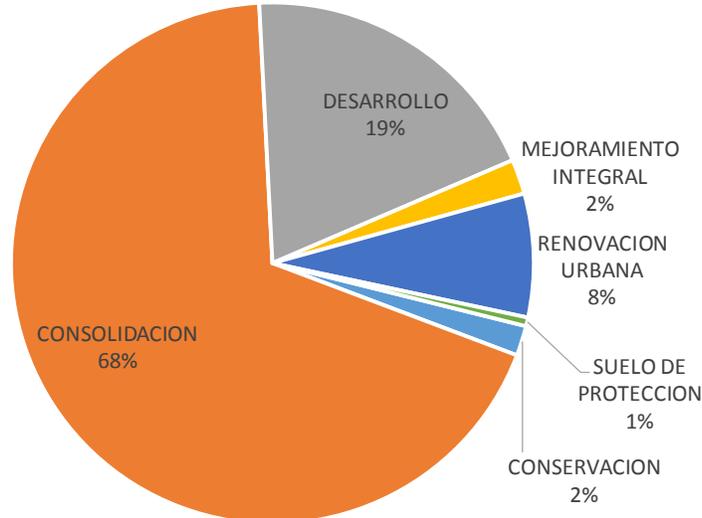
También busca ser más eficientes en el proceso de identificación de hechos generadores, determinación y liquidación de la participación en plusvalía, permitiendo la aplicación del hecho generador relacionado con la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, únicamente para tres tratamientos urbanísticos en la ciudad: desarrollo, renovación urbana y consolidación.

La incorporación de estos tratamientos parte análisis que se ha realizado en torno a los resultados, logros, dificultades y retos de la aplicación del instrumento de Participación en Plusvalía en la ciudad, donde se ha concluido que dicho instrumento no necesariamente resulta ser el ideal en todos los ámbitos en los que la ciudad está llamada a hacerse a rentas denominadas plusvalías, por cuenta de los resultados que implican las decisiones que toma en el proceso del ordenamiento territorial<sup>1</sup>.

Por esta razón, se han planteado escenarios frente a la posibilidad de limitar su ámbito de aplicación a escenarios específicos donde se logren resultados esperados. Partiendo de esta concepción, la Dirección de Economía Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación realizó un análisis en torno a la asociación de la aplicación del instrumento y los tratamientos urbanísticos asignados a esos suelos.

El siguiente gráfico muestra el resultado del cruce entre los pagos por concepto de Participación en Plusvalía reportados por la Secretaría Distrital de Hacienda y el tratamiento urbanístico asignado por el POT vigente.

Participación del recaudo de Participación en Plusvalía, 2004 – 2015 según el tratamiento urbanístico definido por el POT Decreto 190



<sup>1</sup> Es relevante tener presente que la denominada Participación en Plusvalía es un instrumento específico diseñado para que el Estado pueda acceder a las “plusvalías” que se generan por sus decisiones en el ordenamiento. Por lo tanto, la Participación en Plusvalía no debe confundirse con el concepto económico de la “plusvalía”, sino que debe entenderse como una opción específica para su absorción por parte del Estado.

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. Cálculos DEU - SDP

Si bien, la base total entregada con corte a diciembre de 2015 suma, en pesos corrientes, \$153 mil millones de pesos, para poder tener un valor que fuera comparable en el tiempo (a precios constantes), el porcentaje calculado incorpora únicamente los casos que incluían el año en que se realizó el pago y donde hubo un cruce directo ente dichas bases.

Como resultado, se encuentra que el tratamiento de Consolidación participa de 68% del monto recaudado en el periodo de tiempo definido, mientras que los tratamientos de Desarrollo y Renovación Urbana registran participaciones de 19% y 8%, respectivamente.

### 3.1.2. Exigibilidad y cobro

Liquidada la participación del efecto plusvalía, su exigibilidad y cobro seguirá las reglas establecidas en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2012, así:

**"Artículo 83. Exigibilidad y cobro de la participación.** *La participación en la plusvalía sólo le será exigible al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía, en el momento en que se presente cualquiera de las siguientes situaciones:*

- 1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997.*
- 2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.*
- 3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74.*
- 4. Adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley.*

*Parágrafo 1. En el evento previsto en el numeral 1, el monto de la participación en plusvalía para el respectivo inmueble podrá recalcularse, aplicando el efecto plusvalía liquidado por metro cuadrado al número total de metros cuadrados adicionales objeto de la licencia correspondiente.*

*Parágrafo 2. Para la expedición de las licencias de construcción, así como para el otorgamiento de los actos de transferencia del dominio, en relación con inmuebles respecto de los cuales se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria el efecto de plusvalía, será necesario acreditar su pago.*

*Parágrafo 3. Si por cualquier causa no se efectúa el pago de la participación en las situaciones previstas en este artículo, el cobro de la misma se hará exigible cuando ocurra cualquiera de las restantes situaciones aquí previstas. En todo caso, si la causa es la no liquidación e inscripción de la plusvalía, el alcalde municipal o distrital deberá adelantar el procedimiento previsto en el artículo 81 de la presente ley. Responderán solidariamente el poseedor y el propietario, cuando fuere el caso.*

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

En todo caso, debe precisarse que dentro del trámite de licenciamiento urbanístico, sólo será exigible el pago de la participación en plusvalía al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado, notificado e inscrito el acto administrativo en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

En la actualidad, el artículo 14 del Acuerdo 352 de 2008, que modificó el artículo 4º del Acuerdo Distrital 118 de 2003, por ser una norma previa a la expedición del Decreto Ley 019 de 2012, contempla la incorporación de las disposiciones mencionadas, en los siguientes términos:

**"Artículo 4º. Exigibilidad.** *El pago de la participación en plusvalía será exigible al momento en que ocurra uno de los siguientes eventos:*

*1. Expedición de la licencia de urbanismo o construcción que autoriza a destinar el inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada o en el momento en que sean expedidos a favor del propietario o poseedor certificados representativos de derechos de construcción con ocasión de la expedición de un Plan Parcial, en el cual se hayan adoptado los mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios y se hayan asignado o*

autorizado de manera específica aprovechamientos urbanísticos a los propietarios partícipes del plan parcial.

2. En los actos que impliquen la transferencia del dominio sobre el inmueble objeto de plusvalía donde se configuren los hechos generadores 1 y 3 del artículo 74 de la Ley 388 de 1997.

**Parágrafo 1o.** Se excluye del pago de la participación en plusvalía los eventos en los cuales la transferencia de dominio se origine por procesos de sucesión por causa de muerte, liquidaciones de sociedad conyugal, prescripción adquisitiva del dominio, y cesión anticipada obligatoria a favor del Distrito.

**Parágrafo 2º.** El pago de la participación en plusvalía se acreditará ante la autoridad competente para la expedición de la licencia o ante el notario según corresponda, conforme a la liquidación que para el efecto expida la Dirección Distrital de Impuestos al contribuyente.

**Parágrafo 3º.** En los proyectos de renovación urbana en estratos 1 y 2, en los cuales opere el reajuste de tierras o la integración inmobiliaria según lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 388 de 1997, para los propietarios iniciales que conserven la titularidad de sus derechos en el proyecto, la participación en plusvalía se hará exigible con la expedición de la respectiva licencia."

Para poder ajustar la redacción de la norma distrital, acorde con las disposiciones nacionales, se plantea la siguiente redacción para efectos de modificar el artículo transcrito:

*"Modifíquese el artículo 14 del Acuerdo 352 de 2008, que modificó el artículo 4º del Acuerdo Distrital 118 de 2003, el cual quedará así:*

*"Artículo 4º. Exigibilidad y Recaudo de la participación. De conformidad con lo establecido en el artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2012, 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 presente acuerdo.*

2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del artículo 3° del Acuerdo 118 de 2003 o la norma que modifique, derogue o sustituya.
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 Ley 388 de 1997.

**Parágrafo 1.** La administración distrital reglamentará la aplicación en el distrito capital de los momentos de exigibilidad y de cobro de que trata este artículo, y demás aspectos que sean necesarios para su adecuada implementación.

**Parágrafo 2.** Se excluye como momento de exigibilidad del pago de la participación en plusvalía los siguientes eventos: la transferencia de dominio cuando se origine por procesos de enajenación voluntaria, forzosa y/o expropiación a favor del Distrito Capital, la sucesión por causa de muerte, liquidaciones de sociedad conyugal, prescripción adquisitiva del dominio y cesión anticipada obligatoria a favor del Distrito.

**Parágrafo 3.** En los proyectos de renovación urbana en estratos 1, 2 y 3, en los cuales opere el reajuste de tierras o la integración inmobiliaria según lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 388 de 1997, para los propietarios originales que conserven la titularidad de sus derechos en el proyecto, la participación en plusvalía se hará exigible con la expedición de la respectiva licencia urbanística de la unidad de actuación urbanística o de gestión, según sea el caso. Para efectos de la aplicación de este artículo, se entenderá por propietarios propietarios originales aquellos que cumplan con las condiciones establecidas en el Decreto Distrital 448 de 2014 o la norma que lo adicione, modifique o complemente.

**Parágrafo 4º.** El pago de la participación en plusvalía se deberá acreditar ante la autoridad competente para la expedición de la licencia o ante el notario según corresponda.

La expedición del formato o recibo tendiente a la cancelación de la obligación

*corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, entidad que ajustará el monto de la Participación en Plusvalía de acuerdo con la variación mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), desde el momento en que quede en firme el acto de la liquidación de la participación hasta el momento de exigibilidad. La Secretaría Distrital de Hacienda realizará el recaudo de la participación del efecto plusvalía*

*Una vez verificado el pago, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital solicitará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva el levantamiento de la anotación correspondiente al gravamen.”*

Con la incorporación de los cambios en los textos, se guarda coherencia con la redacción establecida en la legislación nacional.

También precisa los alcances de las condiciones establecidas en el parágrafo 3, que hace referencia a la exigibilidad de la participación en plusvalía para proyectos de renovación urbana, a partir de las disposiciones reglamentadas por la administración distrital en el Decreto Distrital 448 de 2014, en el marco de la política de incentivos contemplada en el Decreto Distrital 190 de 2004 -Plan de Ordenamiento Territorial vigente en la ciudad.

En efecto, Bogotá está iniciando un importante proceso de renovación que plantea desafíos en distintos ámbitos. Los planes parciales de renovación urbana – PPRU, como el instrumento principal para la renovación tienen el objetivo de atraer población nueva, generar nuevos usos, recualificar los espacios centrales de la ciudad y, al mismo tiempo, garantizar la permanencia de los propietarios originales. Para lograrlo, la administración tiene que generar incentivos que garanticen la viabilidad de los PPRU, así como la permanencia de los propietarios originales.

La política de renovación urbana busca reordenar el territorio de zonas localizadas estratégicamente que “han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado; zonas del suelo urbano que por procesos de deterioro urbanístico y social se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, asociado a su ubicación dentro de la ciudad y a la disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos” (Artículo 159 del Decreto Distrital 190 de 2004).

Para la implementación de esta política la administración hace uso de los proyectos de Renovación Urbana, definidos en la ley 9 de 1989 como aquellos instrumentos que permiten “introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones para detener los procesos de deterioro físico y ambiental”, para

mejorar el nivel de vida de los residentes aprovechar, la infraestructura, entre otras cosas (Ley 9 de 1989, Art. 39). Es decir, la renovación debe incluir a propietarios originales, con el fin de mejorar sus condiciones de vida; y de esta forma, disminuir los impactos negativos de la revalorización del suelo y del incremento en los costos de vida.

En efecto, mediante la renovación urbana se transforman áreas de la ciudad urbanizadas y construidas en el pasado, mediante la generación de nuevos soportes de infraestructuras y nuevos usos en el marco de un proceso de densificación con el fin de hacer un uso más eficiente del suelo.

Sin embargo, en este proceso de transformación es cuando puede presentarse el efecto de expulsión de los propietarios originales por la falta de ofertas del nuevo proyecto, que cumplan con sus condiciones económicas, sin contar otros costos o valores asociados al proceso de desarrollo del proyecto, así como la carga impositiva tributaria derivada de esta actuación.

Bajo este escenario, los residentes originales son reemplazados por una población con mayor poder adquisitivo. Este efecto se conoce como gentrificación. El precio del suelo y el costo de los bienes aumentan debido a la recualificación del territorio, por esta razón la población original se ve obligada a desplazarse. Este fenómeno, por lo tanto, no sólo se refiere a la transformación física de un espacio, también hace alusión a procesos socioeconómicos y culturales en los que existe una revalorización de puntos centrales y estratégicos de las ciudades, su recualificación y aumento de valor, la ocupación de estas zonas por sectores acaudalados, y el desplazamiento de población residente (Hammett, 1991).

Para evitar esta situación, la precisión que se incorpora en el parágrafo 3, al incluir el estrato 3 y la definición de propietario original, busca incentivar la participación de los estratos socioeconómicos más bajos en los proyectos de renovación urbana, al diferir en el tiempo la exigibilidad del pago de la participación en plusvalía al desarrollo puntual del proyecto.

En efecto, esta situación, como ya se venía concibiendo desde la expedición del Acuerdo 352 de 2008, adquiere una mayor importancia al tener en cuenta que son las personas que residen en viviendas de menor estrato quienes gastan mayor proporción de sus ingresos en el pago de los servicios públicos y en general de impuestos, viéndose obligados a restringir otros gastos necesarios para educación, salud, alimentación, etc. (DAPD-CID, 2005).

**Tabla 1. Gasto promedio mensual del total de servicios públicos domiciliarios y su proporción en los ingresos por estrato, Bogotá 2011**

Estrato	Gasto promedio (\$)	Proporción del ingreso (%)
1	69.095	3,5
2	92.746	3,7
3	147.022	2,8
4	204.353	1,4
5	260.876	1,6
6	326.254	1,3
Total	127.427	2,5

Fuente: SDP-DANE. Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011.

En la Tabla 1 se observa que a pesar de que el gasto nominal en servicios públicos es mayor a medida que aumenta el estrato, el peso de este pago como proporción del ingreso es más alto para los estratos subsidiados. De igual manera, dentro de la estructura del gasto del hogar, el pago en servicios públicos domiciliarios es mayor para los deciles de ingreso más bajos, tal como se observa en la Tabla 2.

**Tabla 2  
Estructura del gasto de los hogares bogotanos por deciles de ingreso, Bogotá 2011**

Deciles	SALUD	EDUCACIÓN	TRANS Y COMU	ALIMENTOS	VESTUARIO	VIVIENDA	SERV. PÚBLICOS	CULTURA	OTROS	TOTAL
1	4,7%	5,1%	12,0%	27,4%	4,3%	29,2%	7,5%	0,6%	9,2%	100,0%
2	5,0%	5,3%	13,7%	30,3%	5,6%	24,4%	7,0%	0,6%	8,2%	100,0%
3	4,6%	4,5%	13,5%	29,0%	5,8%	25,8%	7,3%	0,6%	8,8%	100,0%
4	5,2%	5,3%	15,0%	27,3%	6,0%	25,0%	6,8%	0,8%	8,5%	100,0%
5	5,4%	5,5%	15,0%	26,0%	5,8%	24,8%	6,1%	0,9%	10,4%	100,0%
6	5,4%	6,5%	15,5%	24,0%	5,8%	24,8%	6,0%	1,3%	10,7%	100,0%
7	6,0%	6,2%	16,3%	23,3%	5,8%	25,0%	5,5%	1,4%	10,5%	100,0%
8	6,6%	6,9%	16,1%	22,3%	5,1%	23,3%	5,0%	1,5%	13,2%	100,0%
9	7,4%	7,0%	14,8%	19,8%	4,5%	25,2%	4,5%	2,0%	14,7%	100,0%
10	8,7%	6,8%	12,7%	17,9%	3,7%	25,6%	3,3%	2,6%	18,7%	100,0%
Bogotá	6,7%	6,3%	14,4%	22,4%	4,9%	25,1%	5,1%	1,7%	13,4%	100,0%

Fuente: SDP-DANE. Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011.

La Administración Distrital tiene la función de gestionar, liderar, promover y coordinar “lo relativo a la puesta en marcha de los programas, planes y proyectos de Renovación Urbana” dentro de los cuales debe generar incentivos que beneficien a los interesados en este tipo de procesos (artículo 308, Decreto Distrital 190 de 2004).

Por esta razón, resulta vital, ampliar el margen de actuación del párrafo 3 del presente Proyecto de Acuerdo al estrato 3, buscando disminuir las causas que generan exclusión, segregación socio-espacial y desigualdad de la población, prestando especial atención a los tres estratos de menores ingresos en la ciudad, en coherencia con la política de incentivos de renovación urbana vigente, contenida en el Decreto Distrital 448 de 2014.

Coherente con lo expuesto, es claro el sustento que busca que la administración adopte medidas tendientes a garantizar que los propietarios originales en los proyectos de renovación urbana que se adelanten en estratos 1, 2 y 3 no se vean expulsados al implementar estos proyectos que buscan recualificar la ciudad construida, como consecuencia de los procesos de determinación, liquidación y cobro de la participación en plusvalía.

### 3.2. Transición

Buscando evitar traumatismos en la prestación de los servicios a cargo de las entidades distritales con competencia en el proceso de identificación de hechos generadores, determinación y liquidación del efecto plusvalía, se propone que para la exigibilidad y el cobro de la participación en plusvalía para los hechos generadores de acciones urbanísticas configuradas con anterioridad a la entrada en vigencia del presente proyecto de Acuerdo, se de aplicación a las condiciones establecidas en los artículos 181 del Decreto Ley 019 de 2012 y 14 del Acuerdo 352 de 2008, que modificó el artículo 4º del Acuerdo Distrital 118 de 2003.

### 3.3. Recaudo

A partir del año 2008 (vigencia del Acuerdo 352 de 2008) y hasta la fecha no existe la competencia normativa para expedir actos administrativos de cobro coactivo, habida cuenta que en virtud del fallo de la jurisdicción contencioso administrativa y el esquema legal dispuesto en el Acuerdo 352 de 2008 la expedición de actos administrativos de cobro coactivo es incompatible con el régimen actual.

Huelga señalar entonces que en lo referido a la participación en plusvalía, se propone una claridad en la norma contenida en el Acuerdo 352 de 2008,

considerando que la experiencia en la aplicación de la participación en plusvalía ha demostrado que la atribución de la Secretaria de Hacienda Distrital, respecto de la liquidación oficial del efecto de la participación constituye un trámite adicional que no genera valor agregado a la gestión de la participación, en la medida en que tal participación se recauda de manera previa a las condiciones de exigibilidad contenidas en el Acuerdo 352 de 2008.

Por ello, se propone que la actualización de la participación en plusvalía señalada por la Ley 388 de 1997 sea efectuada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, en tanto el recaudo sea realizado por la Secretaria de Hacienda Distrital. Con tal modificación se logra avanzar en temas de simplicidad y minoración de costos y trámites para los contribuyentes.

#### **4. FONDO COMPENSATORIO PARA EL CUMPLIMIENTO DE CARGAS URBANÍSTICAS**

La posibilidad de captar las plusvalías que generan los desarrollos a través de diferentes formas o mecanismos que permitan financiar el desarrollo urbano de la ciudad, conlleva la necesidad de plantear fondos para su pago, así como flexibilizar las posibilidades para su destinación y ejecución.

La experiencia del Distrito Capital, con normas como los Decretos Distritales 327 de 2004, 436 de 2006 y 562 de 2014, demostró la eficiencia de otros mecanismos de captura de valor diferentes a la participación en plusvalía, que resultan mucho más ágiles, expeditos y transparentes al momento de su recaudación.

Estos mecanismos resultaron ser eficientes en lo que corresponde a la recaudación, pero no previeron los instrumentos que hicieran posible que esos recursos se invirtieran en las zonas de la ciudad que por ser generadoras, merecían ser compensadas por los mayores aprovechamientos que se autorizaban, dada la conformación y destinación de los recursos recaudados en los fondos compensatorios existentes en el Decreto Distrital 190 de 2004.

En efecto, no puede obviarse que la ley prevé diferentes alternativas para que la Administración recupere plusvalías generadas por su acción urbanística. Si bien, la participación en Plusvalía ha sido una de las que mayor desarrollo ha tenido en la ciudad, sus resultados en términos del recaudo no necesariamente son los mejores

si se comparan con la aplicación de otros instrumentos, que han demostrado ser más eficientes.

Ejemplo de ello es que mientras la generación de cargas urbanísticas por el Decreto 562 de 2014 alcanzaba los \$205.656.294.534 al 31 de enero de 2016 (es decir, en cerca de un año), según datos reportados por la Secretaría de Hacienda Distrital con información de 2004 a enero de 2016 (cerca de 12 años), el recaudo de la participación en plusvalía alcanzó los \$155.280.019.534.

### Recaudo Participación en Plusvalía por año

Año gravable	Total a pagar
2004	1.866.639.110
2005	18.669.834.412
2006	5.148.061.585
2007	12.637.892.648
2008	13.489.483.724
2009	10.923.572.950
2010	84.198.000
2011	35.298.189.500
2012	8.656.070.100
2013	14.389.059.005
2014	17.029.537.000
2015	14.832.118.000
2016	1.318.699.000
(en blanco)	936.664.500
<b>Total general</b>	<b>155.280.019.534</b>

Fuente: Reporte Secretaría de Hacienda Distrital

Adicional a esas condiciones, en la actualidad el desarrollo de diferentes proyectos de iniciativa tanto pública como privada orientan su ejecución a través de estos tratamientos, tal como ocurre con las áreas con potencial de desarrollo cercanas a corredores de movilidad, el desarrollo de la operación estrategia del centro de la ciudad, la ejecución de actuaciones urbanísticas en la zona norte de la ciudad, entre otras.

De igual manera, como se explicó en precedente, la exigibilidad del pago de la participación en plusvalía depende de la ocurrencia de las situaciones claramente establecidas en la Ley, siempre y cuando el acto administrativo de liquidación se encuentre registrado en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria.

Por el contrario, el cobro de la carga urbanística es mucho más eficiente, que el cobro de la participación en plusvalía, ya que:

- a. La exigibilidad del pago está sujeta siempre y únicamente al proceso de licenciamiento urbanístico del predio
- b. El cobro de la carga, no depende del registro del acto administrativo de liquidación previo al momento de exigibilidad.
- c. Se guarda una justa y equitativa relación entre la carga y la edificabilidad. En otras palabras, la carga siempre corresponde al potencial de edificabilidad que desarrolla el predio.

Para potencializar estas ventajas, buscando generar mayores recursos que repercutan en la calidad de vida de los ciudadanos, el Proyecto de Acuerdo plantea la creación de un fondo compensatorio para para el cumplimiento de cargas urbanísticas, diferentes a las que trata el artículo 436 del Decreto Distrital 190 de 2004.

El fondo que se crea con el presente Proyecto de Acuerdo no guarda relación con los establecidos en el Decreto Distrital 190 de 2004, ni con el hecho generador que da origen a esos pagos. Por esa razón, la iniciativa normativa establece que al fondo se podrán compensar cargas urbanísticas diferentes a las que trata el artículo 436 del Decreto Distrital 190 de 2004.

Para la administración distrital es claro que cualquier modificación de los fondos existentes, así como de su hechos generadores tienen que adelantarse en el marco de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, razón por la cual no se están planteando cambios en la reglamentación que estos tienen en el Decreto Distrital 190 de 2004.

En todo caso, al igual que en esos fondos, el Proyecto de Acuerdo establece que el Alcalde Mayor reglamentará el funcionamiento del fondo, las condiciones para la destinación de los recursos y las entidades encargadas de su ejecución, tomando como uno de los criterios de priorización de las destinaciones específicas señaladas, entre estas que su recaudo este dirigido a la generación de proyectos en intervenciones integrales.

Esta reglamentación, en esencia, sería similar a la existente en el Decreto Distrital 323 de 2004, modificado por el Decreto Distrital 603 de 2016.

## 5. Facultad Compilatoria

Con la finalidad de unificar en un solo cuerpo normativo las normas aplicables a la participación en plusvalía, el proyecto de acuerdo propone otorgar facultades al Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., por el término de seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia, para que a través de decreto compile los acuerdos distritales relacionados con la participación en plusvalía.

En todo caso, en ejercicio de las facultades aquí otorgadas el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., no podrá crear nuevas normas por fuera de su potestad reglamentaria, ni modificar la redacción de lo aprobado por el Concejo, pero sí podrá agrupar el contenido por títulos y capítulos con el fin de facilitar la interpretación y aplicación de las normas.

## 6. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

### 6.1. Constitución Política

- Artículo 82

La Constitución Política establece en su artículo 82 lo siguiente:

**“ARTICULO 82.** *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.”*

- Artículo 313

La Constitución Política en su artículo 313 establece:

**ARTICULO 313.** *Corresponde a los concejos:*

1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. (...)*
9. *(...) Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa*

*del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*

## 6.2. Decreto Ley 1421 de 1993

El numeral 1º del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, establece que es competencia del Concejo de Bogotá D.C.: *"Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito (...)"*

El numeral 3º del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, establece que es competencia del Concejo de Bogotá establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos.

## 6.3. Ley 388 de 1997

El Capítulo IX de la Ley 388 de 1997, establece y determina las condiciones aplicables a la participación en plusvalía, así:

**Artículo 73º.-** *Noción. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.*

*Los concejos municipales y distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios.*

**Artículo 74º.-** *Hechos generadores. 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.*

**Artículo 87º.-** *Participación en plusvalía por ejecución de obras públicas. 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 (...)*

## 6.4. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, referente al análisis del impacto fiscal de las normas, vale señalar que el presente proyecto de acuerdo no ordena gasto u otorga beneficios tributarios, en la medida en que el mismo permite optimizar el recaudo de la participación en plusvalía.

**ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO**  
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

**ANDRÉS ORTIZ GÓMEZ**  
Secretario Distrital de Planeación

**BEATRIZ ELENA ARBELÁEZ MARTÍNEZ**  
Secretaria Distrital de Hacienda