

LA PLUSVALÍA INMOBILIARIA Y SU AFECTACIÓN A LAS FINANZAS PÚBLICAS

MARYEN MAYERLY CORDON MESA

CODIGO 4401696

DAVID MENDOZA BELTRAN

ASESOR DE INVESTIGACION

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

DIRECCION DE POSGRADOS

ESPECIALIZACION EN FINANZAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA

BOGOTA 2016

RESUMEN

La plusvalía se ha establecido como un instrumento de gestión de los planes de ordenamiento territorial de las entidades territoriales, ligado al desarrollo urbano y que destina principalmente los recursos que genera a la construcción de vivienda de interés social y a la provisión de obras públicas. En el presente documento se da a conocer que es, de qué forma se desarrolla el cobro del tributo y como es su destinación, adicional a esto se muestra como éste afecta las finanzas públicas ya que aunque es un impuesto establecido en la ley 388 de 1997 en muchos municipios no lo cobran ocasionando un déficit en los ingresos con destinación específica. Mediante este documento queremos señalar la importancia del cobro del tributo sus posibles ventajas frente a la administración y los beneficios frente a la sociedad.

ABSTRACT

The capital Gain has been settled down as an instrument of management of the land use planning from institutions territorial entities this is enjoy at urban development with different resources that can generate construction of housings with social interest also public works. In this report I am going to explain how the charge of the tax and which is his destination, therefore it show the impact to publics finances even so is a tax settled in the law 388 of 1997, in many states the tax is not charge causing a deficit in earnings with specific destination, this document want to mark out the important of charge tax his possible advantage and benefits for the society.

PALABRAS CLAVES

Plusvalía, tributo, finanzas, norma, entidades territoriales.

La plusvalía inmobiliaria y su afectación a las finanzas públicas

En los últimos años algunas entidades territoriales han mostrado un crecimiento acelerado y en forma desordenada, con un déficit en servicios públicos, grandes problemas de movilidad y con asentamientos poblacionales. Todo esto derivado de los problemas sociales que tiene el país causados por el desempleo y la falta de oportunidad que padecen las zonas rurales; en este sentido la labor de las administraciones debe estar enfocada a contener y minimizar el impacto de la problemática urbana y rural de las entidades territoriales, y así esforzarse por la consecución de recursos eficientes para su uso en obras de infraestructura e inversión social.

La participación en la plusvalía derivada 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 así de una herramienta que sirve de soporte básico a las distintas actuaciones de las entidades públicas contempladas en dicha Ley cuya utilización, más que una prerrogativa, viene a ser un deber para las entidades públicas.

Al detallar y analizar el tema, nos vemos en la obligación de referirnos a las finanzas públicas a través de los ingresos corrientes, se observa que se encuentran divididos en tributarios y no tributarios, en donde los primeros captan los impuestos y representan el factor de mayores recursos para la ciudad, mientras que en los no tributarios en sus diferentes subdivisiones, se encuentran las participaciones que contienen el concepto de la plusvalía; tema de estudio en el escrito.

Este documento permite profundizar en un tema de investigación a través del cual se pueda determinar con mayor claridad como es el funcionamiento de la plusvalía en los diferentes entes

territoriales, es importante ahondar en la temática con el apoyo de los grupos de investigación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad, ya que en su Grupo de Estudios contemporáneos en contabilidad Gestión y Organizaciones a través de su línea Estudios contemporáneos en Contabilidad y Finanzas, pueden ser de gran ayuda para determinar a nivel nacional como ha sido el desarrollo , recaudo y destinación por municipio para ver así el alcance de este tipo de tributo.

Una vez introducidos en el tema, se presenta una reseña del aspecto histórico, legal y conceptual, a partir de los postulados constitucionales y sus desarrollos legales, haciendo énfasis en la aplicación de aquellas normas nacionales que detallan los procedimientos de determinación para el recaudo y aplicación de los recursos por cuenta de la plusvalía.

La competencia para el desarrollo de las funciones de los estados desde su nacimiento y evolución, se ha convertido en una tarea cuya misión consiste en adaptarlos a las circunstancias que surgen a través del tiempo para que éstos actúen bajo su fin esencial que es construir mecanismos de vigilancia y garantía de las libertades, los derechos y el ordenamiento social, político, económico, entre otros aspectos, que dan lugar a los intereses jerárquicos de las personas, organizaciones, instituciones, etcétera. De acuerdo a lo anterior, la Constitución Política de 1991, menciona “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art 1).

Ubicando en un primer escalón de la pirámide el interés general sobre los intereses colectivos y particulares, y su garantía y funcionamiento correcto, el estado posee la función de captar ingresos públicos, ingresos que deben ser ordenados para el sostenimiento y gasto público y deben ser distribuidos de manera equitativa, según los principios de la administración pública: Igualdad, Eficacia, Economía, Celeridad, Imparcialidad, Publicidad, Eficiencia, Participación, Responsabilidad y Transparencia, en todos los niveles públicos.

Ahora bien, no es un secreto para nadie que “la obligación de pagar impuestos nunca ha sido responsabilidad acogida con entusiasmo en ningún país del mundo. En Colombia, la evasión tributaria tanto a nivel nacional como a nivel regional constituye un fenómeno generalizado y la tendencia que se puede determinar normal del contribuyente es la de evitar el pago de tributos” (Manual de fiscalización para entidades territoriales, 2003, p. 13). Sin embargo y para desarrollar la temática de interés se hará un breve relato acerca de cómo ha sido la evolución de los tributos para luego realizar una fase introductoria del tema.

Los antecedentes del sistema tributario en Colombia datan de la época de la conquista en donde los indígenas pagaban tributo a sus caciques y a los colonos españoles por la utilización de la tierra, tal vez en un principio esto no era visto como un impuesto pero poco a poco fue asumiendo dicho rol y transformándose a como es hoy en día, otra época trascendental es la edad media, época caracterizada por la existencia de los señores feudales y su conjunto de propiedades, de las cuales podían disponer libremente a través de la explotación directa, que era otorgada a los cortesanos a cambio de trabajar sus tierras, cumpliendo así prestaciones tanto de

carácter personal como económicas que eran impuestas de manera arbitraria, es aquí donde se evidencia de manera contundente el cobro de tributos para el gobierno.

Colombia heredó del sistema colonial español las excesivas y difusas cargas tributarias. Hasta la década de los treinta, el sistema impositivo colombiano se caracterizó por ser básicamente regresivo, debido a la insipiente capacidad productiva nacional, donde la mayoría de los bienes eran importados, por lo que el impuesto de aduanas constituyó la más importante fuente de recursos para el estado.

En este sentido la importancia de conocer la historia de nuestro país es certera y necesaria para comprender como ha sido la evolución de este tipo de tributo, y es necesario comenzar con una primera etapa que va desde 1920 a 1970, donde como principal instrumento se crea o se consolida el marco regulador sobre contribución de valorización, todo un paquete de normas que arrancan en los municipios sobre condiciones de urbanización y parcelación del suelo.

Ya para 1989 se aprueba la ley 9 que contiene un antecedente importante a la hoy participación en plusvalías que en ese entonces se denominó contribución de desarrollo municipal “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones” (ley 9, 1989). Es aquí donde empieza a existir una regulación para el uso del suelo, donde se formula la creación de condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia, en los aspectos físico, social económico y administrativo.

En 1991 con la llegada de una nueva constitución política que consagra algo que para la recuperación de plusvalías va a ser muy importante y es un derecho colectivo a participar de las plusvalías que genera el poder público ya sea a través de obras que ya se venían realizando o a

través de decisiones administrativas. “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” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 82); y “ la ley destinara un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 317) Como se ha dicho el tributo de plusvalía es un tributo que genera un mejoramiento a nivel de la entidad territorial que permite un desarrollo común de donde todos se pueden beneficiar.

Luego de conocer un poco las raíces y origen del tributo, es importante priorizar en el deber de los colombianos y su responsabilidad como nacionales en apoyar mediante el pago de impuestos el sostenimiento y mantenimiento del estado, bajo los parámetros que establezca la ley; lo anterior contemplado en la norma que señala “Todos los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”(Constitución Política de Colombia, 1991, Art 95, núm. 9). De acuerdo a lo anterior los ingresos tributarios de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), constituyen la principal fuente de recursos propios.

En Colombia existe variedad de tributos unos son de carácter nacional y otros de carácter territorial, tributos cuya destinación está fijada por el Congreso de la Republica mediante acto legislativo; en cuanto a los tributos territoriales se conoce que la Carta Política en su artículo 317 faculta a las entidades territoriales locales a gravar los inmuebles. Lo anterior no refuta a que

otras entidades impongan contribución de valorización. Por lo tanto los impuestos o tributos que genere el gobierno nacional, departamental, distrital o municipal siempre deben estar reglados por ley y deben tener una finalidad social.

El impuesto a la propiedad, en una concepción general, “grava la posesión de riqueza, el capital integrado, generalmente a través de manifestaciones aisladas y representadas por determinados bienes muebles o inmuebles; por ende la justificación económica de la plusvalía, en particular radica en que la propiedad raíz es una manifestación importante de la concentración de la riqueza” (Camacho, 2003, p. 1). Acorde con lo anterior se puede decir que el impuesto a la tierra es un buen instrumento para motivar una buena utilización de la misma e incrementar su productividad.

Sobre la Plusvalía de bienes inmuebles existen diferentes definiciones, la más apropiada para el tema de estudio es:

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 en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en 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 (Camacho, 2003, p. 1).

Con base en lo anterior y para nuestro estudio, entiéndase por plusvalía el incremento en los precios de la tierra que no se derivan del esfuerzo o trabajo de su propietario sino de decisiones

administrativas que configuran acciones urbanísticas relacionadas con el ordenamiento del territorio, por la Administración.

Así mismo, La ley señala que “el origen de este tributo es el desarrollo parcial del mandato contenido en el artículo 82 de la constitución política sobre la participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística, los municipios y distritos se benefician de los incrementos en los valores de la propiedad inmueble producidos en razón de la normativa urbanística o de las operaciones urbanas públicas” (Ley 388, 1997, art. 73).

A partir de lo anteriormente señalado surge una duda exacta, ¿en qué consiste la plusvalía inmobiliaria? En resumidas cuentas “hace referencia a los incrementos del valor de la tierra derivados de la actuación pública, bien sea a través de inversiones en infraestructura o de decisiones reglamentarias sobre el uso del suelo. El propósito de la LOT, que en su capítulo IX consagró la estructura jurídica de la plusvalía, fue dotar a las administraciones locales de una base normativa que complementara a la Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana, para adoptar herramientas de planificación y gestión dirigidas a una eficiente organización del territorio municipal (Jaramillo, 1994, p. 13)

Dadas estas justificaciones, la plusvalía inmobiliaria hace que el poseedor o propietario se incentive a realizar un mejor aprovechamiento, ya que se ve obligado a percibir mayores ingresos por productividad de los inmuebles para cumplir con sus deberes tributarios para con el estado y de otra forma ser un copartícipe activo en el desarrollo de la localidad. El tributo en mención posee un carácter real ya que no tiene en cuenta las condiciones personales del contribuyente, pero sin confundir la obligación tributaria que es de carácter personal, ya que la obligación del pago no es del inmueble sino del propietario.

Como desarrollo del mandato del artículo 82 de la constitución, la ley 388 de 1997 estableció las acciones urbanísticas que dan origen a la participación en plusvalía, las cuales deben estar contenidas

en el POT, así como los procedimientos necesarios para asegurar el recaudo de dicha participación. Es en el POT donde el municipio o distrito define: las zonas de expansión urbana, las áreas suburbanas, el cambio de uso y las normas sobre aprovechamiento de los inmuebles (índices de ocupación y de edificación). Estas decisiones administrativas dan origen a la participación en plusvalías y siempre que se incluyan en un POT (independiente del tamaño del municipio y el nombre que se le asigne a este plan) el municipio debe emprender las tareas de estimación y liquidación del efecto de plusvalía (Camacho, 2003, p. 2).

Tabla 1
Estructura de la participación en la plusvalía

DEFINICION	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 (Const. Pol., art. 82; ley 388 de 1997, art. 73)
SUJETOS ACTIVOS	Entidades públicas (Const. Pol., art. 82 y 287). Municipios y distritos (ley 388 de 1997, art. 73).
SUJETOS PASIVOS	Propietarios, poseedores (ley 388 de 1997, arts. 81 y 83)
HECHO GENERADOR	<ul style="list-style-type: none"> A. La realización de obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial. B. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano. C. El establecimiento o modificación del régimen de zonificación de usos del suelo. D. La autorización de un mayor índice de aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez (Ley 388 de 1997, arts. 74 y 87; decr. 1599 de 1998).
BASE GRAVABLE	Diferencia del precio comercial por metro cuadrado antes y después de una acción urbanística (Ley 388 de 1997, art. 75,

TARIFA	76,77, y 80). Puede ser entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado (Ley 388 de 1997, art.79).
--------	--

NOTA: (Camacho, 2013, p. 4 y 5)

Profundizando ahora en los hechos generadores del tributo a la plusvalía;

Cabe Preguntarse si el hecho generador de este tributo e lo suficientemente claro para que no se incurra en excesos. Además las autoridades deberán hacer la adecuada difusión para evitar que algunos contribuyentes piensen que se les está grabando “meras expectativas” y no situaciones reales. A nuestro parecer, las autoridades deben ser muy cuidadosas respecto de la aplicación del hecho generador y que de manera transparente se determine el beneficio real y concreto que pueda llegar a percibir el administrado, requiere de una verificación que constate de manera objetiva que efectivamente hubo una plusvalía de acuerdo a lo contenido en el decreto 1599 de 1998 que reglamenta el artículo 74 de la ley 388 de 1997 donde se establecen los hechos generadores de la plusvalía (Camacho, 2013, p. 20 y 21).

Aunado a lo anterior son los hechos generadores del tributo a la plusvalía que se imponen como derecho por parte de todas las entidades administrativas públicas, para participar en las plusvalías resultantes de las acciones urbanísticas, que regulan la utilización del suelo, el espacio aéreo y el urbano incrementando su aprovechamiento y generando beneficios, tales imposiciones que recaen sobre todos las personas propietarias o poseedores de inmuebles, es decir, los sujetos pasivos de este tributo.

Conociendo claramente el tributo a la plusvalía se puede deducir ciertos aspectos importantes; entre otros, se tiene que la plusvalía es el derecho que tienen las entidades administrativas públicas a participar del incremento en el mayor valor de un bien generado por las acciones urbanísticas, cuyo monto se establece en la ley, específicamente: “donde el concejo de los

municipios y por iniciativa del alcalde establecerán la tasa de participación impuesta por la plusvalía generada que está en el rango del treinta (30%) y el cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado. Tal participación podrá variar dentro de este rango, variación que debe ser progresiva, es decir, que se debe tener en cuenta las calidades urbanísticas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles” (Ley 388, 1997, art. 79).

Según lo anterior los municipios captan recursos mediante el tributo a la plusvalía, por las acciones urbanísticas que éstos ejecuten; pero, ¿qué son y cuáles son las acciones urbanísticas? Pues bien las acciones urbanísticas se definen así:

Acción urbanística. 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: Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, 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, 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, determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas, 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, determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo

establecido en la presente Ley, calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social, calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria, 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, 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, localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística, 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, determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas, todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio (ley 388, 1997, art. 8)

Definidas las acciones urbanísticas surge otro interrogante, ya que la captación de estos recursos por parte de la entidad administrativa pública indica, que se deben distribuir de una manera óptima y equitativa, que entreguen la mayor utilidad posible para la sociedad, entonces, ¿Cuál es la destinación de estos recursos? Bien, pues esta participación se destinará al fomento del interés general a través de acciones encaminadas a distribuir los gastos en el desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y en general, la calidad urbanística del municipio; por lo tanto estas captaciones específicamente se destinan para: “la compra de terrenos de ejecución de planes y proyectos de vivienda de interés social, construcción y mejoramiento de la infraestructura vial, áreas de recreación, recuperación del espacio público urbano, programas de desarrollo urbano, pagos por indemnizaciones creadas por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana, entre

otras” (Ley 388, 1997, art. 85). Aquí se puede ver que la destinación es consecuente con los hechos generadores y viceversa.

Pero, ¿qué se esconde detrás de la plusvalía? Detrás de toda una configuración tributaria existe la conciencia común y la sensación de injusticia a la hora de realizar los avalúos de los predios de la población de un territorio, pues es normal que las personas quieran un avalúo elevado en caso de ofrecer comercialmente su predio, pero que exista la manera de pagar no por el avalúo sino por lo que se puede llegar a considerar justo, que entre otras cosas es algo incoherente por los beneficios que se reciben.

Claro que es necesario imaginar distintas situaciones que se pueden dar en ciertas realidades en las que una entidad ejecute una acción administrativa, por ejemplo, imaginemos que hay un cambio en el uso del suelo en un barrio de la ciudad, que a través de los años fue eminentemente residencial, y que además los propietarios son madres cabeza de familia, que su actividad económica si bien no de todas pero si de la mayoría, es de confección de prendas de vestir para empresas sin establecimiento industrial; bueno, pues se generó una actuación administrativa que cambia el uso de suelo residencial a industrial por las actividades que el gran número de mujeres desempeñan; esto conlleva a la existencia de un incremento mayor en el valor comercial de sus inmuebles, pero las capacidades socio-económicas reales no están para efectuar los pagos correspondientes por el efecto de la plusvalía, ahora agreguemos que sus vías fueron pavimentadas por parte de la entidad territorial para justificar aún más, el cambio en el uso de suelo; entonces. ¿Cómo y cuánto sería ahora el monto a pagar por cada una de las propietarias?

Es necesario y justo pensar cuales son las condiciones y analizar las implicaciones sociales que cada forma de actuación administrativa conlleva. (Cabe aclarar que las viviendas del ejemplo no son de interés social, ya que éstas están exentas del pago por plusvalía).

Ahora bien, luego de conocer que es la plusvalía evidenciamos como esta juega un papel importante en las finanzas públicas, cabe resaltar que muchos de los municipios de nuestro país no están recaudando este tributo ya sea por desconocimiento de la norma, o por intereses políticos, por lo tanto me parece importante dar a conocer los beneficios que traería el hecho de que los municipios realizaran el ejercicio juicioso y justo de recaudar este tributo, se presenta a continuación un breve explicación de las bases que constituyen el marco legal para la determinación, liquidación y aplicación de la plusvalía.

El objeto de la tributación dentro de la teoría moderna no se limita a financiar un determinado volumen de gasto público. La tributación tiene objetivos de carácter permanente, independientes de la financiación de gasto público: redistribuir el ingreso, financiar ciertos bienes y servicios públicos que no podrían ser financiados por mecanismos diferentes de los tributos. Los entes municipales tienen necesidades y, para atenderlas requieren efectuar gastos. Es indudable que estos gastos deben responder a unas valoraciones efectuadas por la propia colectividad. En este orden de ideas, la correcta administración de los dineros públicos y la ejemplar actuación de las autoridades son factores primordiales. Es necesario un trabajo de “cultura tributaria” y que cada uno asuma su grado de responsabilidad. Con el uso adecuado del instrumentos fiscal puede conseguirse un alto grado de redistribución de la riqueza que elimine las grandes diferencias (Camacho, 2003, p.6, 7)

Con base en lo anterior es importante resaltar que para los diferentes municipios se deben desarrollar por iniciativa del alcalde y del concejo una serie de acuerdos en aras de establecer las normas para la aplicación de la participación en plusvalías sin dejar de lado lo reglado por la ley

388 de 1997, pero además se debe destacar que la norma establece la base gravable para este tributo en los artículos 75, 76, 77 y 80 de la ley 388 de 1997. Si bien es cierto la ley establece la forma para el cobro de la plusvalía también es importante aclarar que: “El Instituto Geográfico Agustín Codazzi o los catastros, o los evaluadores inscritos en las lonjas o en instituciones análogas, deben establecer los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles, teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas, y determinaran el nuevo precio comercial (llamado de referencia) tomando como base de cálculo los criterios o lineamientos que existen para determinar el efecto plusvalía en los distintos hechos generadores (ley 388 de 1997, art. 80)”. (Camacho, 2003, p.26). Adicional a lo anterior el 24 de julio de 1998 fue expedido el decreto 1420 mediante el cual se establecieron las normas, procedimientos y criterios para la elaboración de los avalúos por los cuales se determinará el valor comercial de los predios, con el fin de determinar el efecto plusvalía.

Es importante establecer que el recaudo de la participación tiene varias formas de pago según lo establece la ley 388 de 1997 en su artículo 84, las cuales se pueden utilizar según lo conveniente para cada propietario causado por el tributo, dentro de las alternativas se pueden anotar, el pago con dinero en efectivo, transferencias a las entidades territoriales de una porción del predio objeto de pago, reconociendo un valor accionario equivalente a la participación, mediante la ejecución de obras de infraestructura cuya inversión sea equivalente a l monto de la plusvalía o mediante la adquisición anticipada de títulos valores, esto con el fin de hacer más práctico para los contribuyentes el pago del tributo.

Ahora veamos la destinación de la plusvalía, “los recursos que se recauden por plusvalía tienen destinación específica para la financiación de vivienda de interés social, espacio público, sistemas de transporte masivo e infraestructura urbana” (Ley 388, 1997, art.85). De tal manera

que el municipio y distritos compromete la distribución inequitativa de la riqueza hacia una progresiva distribución de los gastos públicos que se consideran redistributivos. De tal suerte que si consideramos que la participación en plusvalías grava a los propietarios y poseedores de inmuebles que reciban un beneficio, y que los recursos están destinados a cumplir fines estimables en lo social, y claramente redistributivos, sin excepción tendremos que concluir que la financiación del desarrollo urbano con este tributo pertenece a la categoría de gastos públicos progresivos y redistributivos.

De acuerdo a lo anterior el siguiente paso será analizar como ha sido el comportamiento del recaudo y distribución de la plusvalía; como ejemplo para muchos municipios, el Distrito de Bogotá es uno de los entes territoriales que ha tomado la iniciativa de efectuar el cobro de este tributo y para esto definió las bases y lineamientos por medio de los cuales se realizaría el recaudo de la plusvalía, mediante el Acuerdo 118 de 2003 que tomaremos como ejemplo para la presente investigación: en este acuerdo se establece el porcentaje de participación en plusvalía a liquidar como ingreso extraordinario para la administración, también se fija la destinación de los recursos provenientes de la participación en plusvalías, conforme a varias actividades:

Para la adquisición de inmuebles (terrenos) para proyectos urbanísticos que generen suelos urbanizados destinados a la construcción de viviendas de interés social, de vivienda progresiva y obras de infraestructura vial o espacio público de los mismos proyectos, para la construcción o mejoramiento de infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, destinados a áreas de recreación y deportivas, equipamientos sociales y en general para aumentar el espacio de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto y programas de mejoramiento integral, Para la adquisición de inmuebles en programas de renovación urbana que involucren oferta de vivienda de interés social prioritario tipo I o para la ejecución de obras de infraestructura vial o espacio público de esos mismos proyectos, para la ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes que

conforman la red del espacio público urbano en la zona en la que se localiza el proyecto urbanístico, plan parcial o unidad de planeamiento zonal que genera las plusvalías, para la adquisición de suelos clasificados como de conservación de los recursos hídricos y demás zonas de protección ambiental y a la financiación de estímulos, de conservación arquitectónica, histórica o cultural, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial -POT o los instrumentos que lo desarrollen, se destinará un 70% de los recursos provenientes de la plusvalía para proyectos de vivienda de interés prioritario -VIP tipo I o su equivalente jurídico, en cualquiera de las modalidades previstas en los numerales 1 a 3 de este Artículo, un 15% a los fines previstos en el numeral 4 y un 15% para los fines previstos en el numeral 5, del 70% destinado a proyectos de VIP, el 25% se destinará para la generación de vivienda para el reasentamiento de familias que se encuentren en zonas de alto riesgo no mitigable. (Contraloría Bogotá, 2013, p.8,9).

Acorde con lo anterior se evidencia la clara utilización de estos recaudos y se enfatiza en que su utilización persigue un fin común, donde la comunidad se verá beneficiada.

Adicional a esto el estado mediante Decreto Ley 1788 de junio 03 de 2004, por el cual se reglamenta parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997. “Adopta las definiciones para efectos de la estimación y liquidación de la participación en plusvalía de que trata la misma ley y establece la documentación que el Alcalde deberá anexar a la solicitud de que trata el Artículo 80 de la Ley 388 de 1997 para la estimación del efecto de plusvalía. Es así como el estado sigue generando herramientas para que los municipios y más exactamente el Alcalde en cumplimiento de sus funciones constitucionales debe velar por el cumplimiento de la ley” (Contraloría Bogotá, 2013, p.8,9).

Con base en la información anteriormente expuesta, y teniendo en cuenta el trabajo que ha desarrollado el distrito en aplicación al cobro por plusvalía evidenciamos como ha sido su comportamiento desde que se impuso el cobro hasta el año 2012.

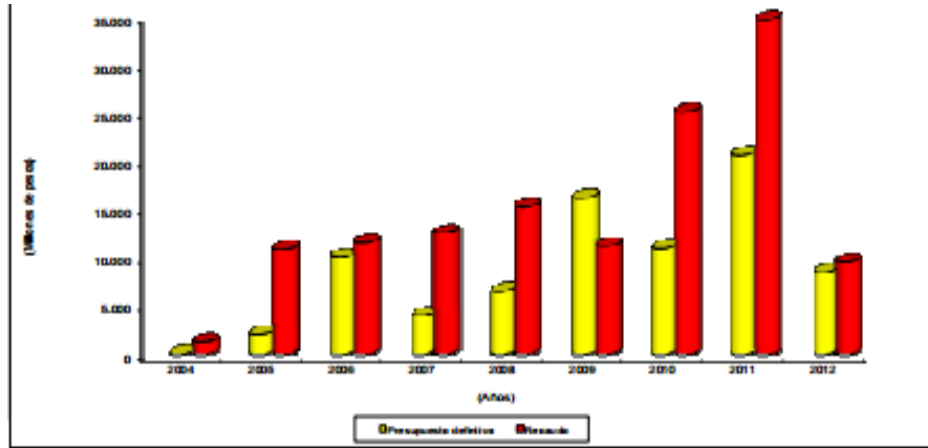
Tabla 2**Recaudo de la plusvalía 2004 – 2012 (Millones de pesos)**

Año	Presupuesto definitivo	Recaudo	% rec.	% Part. Rec.
2004	0	1.203	N.A	0,9
2005	2.000	10.796	539,8	8,2
2006	10.000	11.453	114,5	8,7
2007	4.000	12.506	312,6	9,5
2008	6.500	15.276	235	11,6
2009	16.184	11.120	68,7	8,4
2010	10.882	25.090	230,6	19,1
2011	20.552	34.641	168,6	26,3
2012	8.420	9.519	113	7,2
Total	78538	131.604	167,6	100

NOTA: (Contraloría de Bogotá, 2013, p. 18)

De acuerdo con el cuadro anterior se puede evidenciar que el acuerdo de aprobación de la participación de plusvalía comenzó su aplicación a partir de 2004 con un recaudo de \$1.203 millones y para el último período (2012) ascendió a \$9.519 millones. Para la serie 2004 – 2012, el recaudo total fue de \$131.603 millones (Cuadro 1), en donde el período 2011 presentó la mayor actividad al recaudar más de 26% del total. También es importante destacar que a excepción de 2009, todos los años superaron las metas propuestas, es decir que en total las proyecciones se superaron en 67,6%, como se puede observar en el gráfico 1.

Grafico 1
Comportamiento del recaudo de la plusvalía 2004-2012



NOTA: (Contraloría de Bogotá, 2013, p. 19)

Por otra parte es importante hablar de las aplicaciones de las apropiaciones, es decir que porcentaje de lo recaudado fue asignado y a que entidades, ya que como lo determinábamos algunos párrafos arriba la plusvalía tienen destinación específica. A continuación evidenciamos lo mencionado:

Tabla 3
Recursos de plusvalía por entidades 2005 – 2012

Entidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Metrovivienda	0	0	3.781	0	4.145	3.975	5.771	4.900	22.572
Instituto Distrital para la recreación y el deporte - IDRD	300	0	1.550	328	3.241	1.069	0	4.954	11.442
Secretaria Distrital de Habitat - SDH	0	0	0	1.292	0	1.177	0	0	2.469
Secretaria Distrital de Ambiente- SDA	150	900	360	585	3.064	640	2.615	1.197	9.511
Caja de la Vivienda Popular -CVP	0	0	0	0	11.969	6.308	6.109	10.526	34.912
Instituto Distrital del Patrimonio Cultural -IDPC	0	729	176	371	971	232	1.228	1.314	5.021
TOTAL	450	1.629	5.867	2.576	23.390	13.400	15.723	22.891	85.927

NOTA: (Contraloría de Bogotá, 2013, p. 30)

La SDH (Secretaría Distrital de Hacienda) con base en el Acuerdo 118 de 2003 que habla sobre la destinación de los recursos provenientes de la participación de plusvalía, distribuye los recursos para diferentes actividades, como la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o por expropiación, recursos encauzados para el desarrollo de proyectos urbanísticos que generen suelos urbanizados destinados a la construcción de viviendas de interés social prioritario y para la ejecución de las obras de infraestructura vial o espacio de esos mismos proyectos. También se disponen recursos para la construcción o mejoramiento de infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, para proveer áreas recreativas y deportivas o equipamientos sociales y en general para aumentar el espacio, destinado a la adecuación de los asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto.

En la parte ambiental, se tiene en cuenta recursos para la adquisición de suelos clasificados como de conservación de los recursos hídricos y demás zonas de protección ambiental o con tratamiento de conservación ambiental y a la financiación de estímulos, incentivos o compensaciones en el caso de inmuebles con tratamiento de conservación arquitectónica, histórica o cultural, de conformidad con las políticas y lineamientos que al efecto establezca el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen. En la norma también se señala que del total aportado por la participación de plusvalía, el 70% está destinado para proyectos de vivienda de interés prioritario, un 15% para obras de recreación, parques y zonas verdes, mientras que el restante 15% se dirige a la conservación de recursos hídricos y demás zonas de protección ambiental.

De acuerdo a los porcentajes establecidos en la norma, las entidades que intervienen en la aplicación de los recursos son: por parte del sector hábitat se encuentran la Secretaría Distrital del Hábitat –SDH, Metrovivienda y la Caja de la Vivienda Popular –CVP, por el sector ambiente

participa la Secretaría Distrital de Ambiente –SDA,. En el sector cultura, recreación y deporte, se encuentran el Instituto Distrital de la Recreación y el Deporte –IDRD y el Instituto Distrital del Patrimonio Cultural –IDPC.

Al efectuar un balance de la participación de la plusvalía, es decir, el recaudo frente a su ejecución, el resultado se puede observar en la tabla N° 4:

Tabla 4
Recaudo y ejecución recursos de la Plusvalía (Millones de pesos)

CONCEPTO	RECURSOS
Recaudo	13.603
Devolución	10.193
Subtotal	121.410
Comprometido 2004 - 2012	85.926
Asignados 2013	15.921
Por Asignar	19.563

NOTA: (Contraloría de Bogotá, 2013, p. 32)

A los ingresos efectivos desde la aprobación del Acuerdo 118 de 2003, se le descuentan las devoluciones efectuadas, así se obtienen los ingresos netos. En cuanto a la ejecución, se toma el consolidado de la serie 2004–2012 y se le suma los recursos proyectados para la vigencia de 2013, se obtiene un consolidado de la aplicación de recursos, en donde, el resultado por asignar viene de la diferencia por asignar (\$19.563 millones), es decir, los recursos que serán redistribuidos en vigencias siguientes, ya que no fueron ejecutados en su totalidad en las anteriores vigencias.

Así las cosas el recaudo por plusvalía es muy significativo y de su adecuada utilización depende el desarrollo del municipio o distrito, por lo que las finanzas de estas entidades territoriales incrementarían sus asignaciones, ahora bien, ¿quién controla la ejecución de estos recursos?, como en todo proceso administrativo el control de estos dineros lo hacen aquellos entes nacionales, y territoriales que tienen a su cargo la función pública de ejercer el control y vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, como es el caso de la Contraloría, las veedurías ciudadanas, entre otros.

Concluyendo se puede decir que la plusvalía es un nuevo tributo a la propiedad inmobiliaria, que tiene sus propias características, pero al mismo tiempo es una herramienta con un gran potencial de desarrollo para los municipios. Hay que tener en cuenta que está en discusión varias posiciones respecto al hecho generador: gravar la realidad económica si se demuestra, o solo lo que se produzca como consecuencia de los cambios normativos únicamente. La plusvalía es una herramienta para el acceso a la tierra urbanizada, para ostentar un desarrollo urbano sostenible, eficiente y justo; se convierte en un freno a la acción especulativa.

Se debe definir por parte del legislador, y de manera clara, la naturaleza jurídica de la plusvalía: impuesto, tasa, contribución o una modalidad especial. La plusvalía es, en mi punto de vista una contribución especial en el sentido que se trata de una obligación tributaria impuesta a los particulares con motivo del incremento particular derivado del mayor valor que adquieren sus inmuebles por la realización de una actividad especial del estado.

En relación con la base gravable existen problemas al tasar el valor de la tierra. También preocupa el grado de utilidad final de la tierra en caso de venta que le quede al propietario de un inmueble después de la aplicación de todos los tributos inmobiliarios, lo que podría generar una

disminución de las transas inmobiliarias o el efecto indeseado de traslado de impuestos en el precio.

Es significativo dar a conocer a aquellos municipios donde no se practica este tipo de recaudo la importancia que tiene en la generación de recursos que puedan ser utilizados para obras de interés social (urbanizaciones para los menos favorecidos), de la misma forma se hace necesario y se estima conveniente que exista un mayor control por parte de las entidades estatales para aquellos municipios que no obran con ética en la recaudación y cobro de este tipo de tributo ya que en la actualidad existen intereses políticos que en ocasiones no permiten o no les interesa promover este tipo de captaciones porque afectaría en gran medida un grupo de entidades privadas encargadas de la acción urbanística en las entidades territoriales.

De acuerdo al análisis anterior, es importante comprender que la plusvalía es un impuesto necesario pero se debe llegar a una simplificación de los tributos de este sector, hacer de esta herramienta un tributo, donde el sujeto pasivo no se sienta presionado por la cantidad de impuestos, contribuciones, tasas, etcétera, que tiene que pagar por el hecho de poseer un inmueble, ahora bien una buena opción es fusionar algunos impuestos como la plusvalía con la contribución a la valorización, hacer una fusión que permita integrar los hechos generadores tanto de uno como de otro, así el sujeto pasivo descarga una presión al sentir que paga solo por un tributo y no un conjunto desconocido de estos, donde va a sentir que paga dos o más veces por el mismo concepto; por eso la finalidad de esta investigación; para entender como la entidad pública estaría captando los recursos y de una manera más eficaz, porque entraría a ser un tributo unificado similar al impuesto predial (en su forma no en su fondo), su cobro ahorraría costos administrativos, sin contar lo beneficioso que sería como una ganancia política ya que en el imaginario común existiría la sensación que se suprimió un impuesto.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá D.C: Editorial Diario Oficial.
- Camacho, A. (2003). *La plusvalía: Un nuevo tributo inmobiliario*. Bogotá D.C: Editorial Temis.
- Congreso de la República. (1997). *Ley 388 “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”*. Bogotá D.C: Editorial Diario Oficial.
- Contraloría de Bogotá. (2013). *La plusvalía derivada de la acción urbanística: Beneficios y Resultados*. Bogotá D.C.
- Jaramillo, S. (1994). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2007), *Manual de fiscalización para entidades territoriales*, Bogotá D.C.