



PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA EN EL MUNICIPIO DE LA CEJA DEL TAMBO – ANTIOQUIA, A PARTIR DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 2018

VANESSA ATEHORTÚA ZAPATA

**Director
CESAR AUGUSTO MOLINA SALDARRIAGA**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
MAGISTER EN DERECHO**

**MAESTRÍA EN DERECHO
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
MEDELLÍN
2023**

**Declaración de originalidad
(Obligatorio para
postgrados)**

17 de agosto de 2023

Vanessa Atehortúa Zapata

“Declaro que esta tesis (o trabajo de grado) no ha sido presentada para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o cualquier otra universidad” Art. 82 Régimen Discente de Formación Avanzada.

Firma



PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA EN EL MUNICIPIO DE LA CEJA DEL TAMBO – ANTIOQUIA, A PARTIR DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 2018¹

Vanessa Atehortúa Zapata²

Resumen

Por medio de este artículo se analizó el proceso de implementación jurídica de la participación en plusvalía que se adelantó en el Municipio de La Ceja, Antioquia a partir del plan básico de ordenamiento territorial (PBOT) en el año 2018. A su vez se presentaron los principales fundamentos normativos que a nivel nacional sirven de orientación a dicho procedimiento y las disposiciones que desde la administración municipal fueron concebidas a fin de dar trámite a dicha participación. Lo anterior, a través de un estudio jurídico dogmático, de enfoque cualitativo y técnica de revisión documental. Se trabajó con fuentes primarias y secundarias que permitieron identificar los aciertos y errores que surgieron luego de haber estudiado la forma en que el municipio de La Ceja aplicó la participación en plusvalía. Así se presentan una serie de lineamientos que sirven como directriz a las diferentes entidades territoriales que tengan por objeto aplicar este mismo procedimiento de conformidad con lo preceptuado en la Ley 388 de 1997. En este sentido, se concluyó que la aplicación correcta de la plusvalía permite garantizar a las entidades públicas el derecho que tienen de participar de los beneficios que se generan a partir de las acciones urbanísticas implementadas y a su vez favorece que los ciudadanos se puedan beneficiar del desarrollo urbanístico que han proyectado los territorios con dichos recaudos.

Palabras clave: acción urbanística, participación en plusvalía, POT, propietario y valorización.

¹ Propuesta de investigación que se presenta para optar al título de Magister en Derecho y que surge del proceso de implementación jurídica sobre participación en plusvalía realizado por el Municipio de La Ceja del Tambo durante el año 2018.

² Abogada, Especialista en Derecho Comercial, Especialista en Derecho Administrativo y Candidata a Magíster en Derecho por la Universidad Pontificia Bolivariana.

Abstract

Through this article, the process of legal implementation of the participation in surplus value that was carried out in the Municipality of La Ceja, Antioquia from the basic territorial planning plan (PBOT) in 2018 was analyzed. At the same time, the main normative bases that at the national level serve as orientation and support for this procedure and the provisions that the municipal administration were conceived in order to process and support such participation were presented. The above, through a dogmatic legal study, qualitative and technical approach. We worked with primary and secondary sources that allowed us to identify the successes and errors that arose after having studied the way in which the municipality of La Ceja applied the participation in surplus value. Thus, a series of guidelines are presented that serve as a guideline to the different territorial entities that intend to apply this same procedure in accordance with the provisions of Law 388 of 1997. In this sense, it was highlighted that the correct application of the surplus value allows to guarantee public entities the right they have to participate in the benefits generated from the urban actions implemented and favors that citizens can benefit from the urban development that the territories have projected with these collections.

Keywords: urban action, participation in surplus value, POT, owner and valuation.

1. Introducción

La participación en plusvalía es una contribución especial que encuentra su sustento normativo la Constitución Política de 1991 y la Ley 388 de 1997. El artículo 82 constitucional indica que: “las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística” que beneficia a los propietarios de las tierras, que incrementan su valor sin actuación alguna de su parte (Constitución Política de Colombia, 1991). Por su parte, la Ley 388 (Congreso de Colombia, 1997) en su capítulo IX reguló, entre otras, los hechos, las formas y los métodos de cálculo de la participación a favor de las entidades públicas.

Sin embargo, la plusvalía no ha sido una herramienta de aplicación masiva por las entidades territoriales, que ven cómo sus recursos se limitan cada vez más por el

establecimiento de nuevas obligaciones y facultades legales que implican erogaciones presupuestales, y que por falta de voluntad o conocimiento de sus mandatarios no disponen mecanismos como éste para la financiación de sus necesidades. Justamente, la falta de aplicación de la figura jurídica pareciera que ha llevado a los gobernantes territoriales en general a una suerte de desconocimiento que no permite la unificación de criterios, conocimiento preciso de experiencias similares o identificación plena de entidades o personas que conozcan a fondo sobre el asunto. Podría asumirse por ello que cada intento de aplicación de la herramienta en los municipios del país es una improvisación o ensayo sobre lo que claramente debería ser la aplicación técnica y casi sistemática de unas fórmulas reguladas y mejoradas por la repetición.

No obstante, el Municipio de La Ceja aplicó la participación en plusvalía conforme a las normas que se expidieron durante la vigencia 2018, sobre las que se observan imprecisiones que terminaron en la necesidad de la expedición de nuevas normas que permitieran corregir presuntos errores en la aplicación de fórmulas matemáticas, cálculos y definiciones de situaciones de orden deontológico que afectaban la correcta implementación de la figura constitucional y legal de financiación. Lo anterior, sin abordar aún a fondo la gran cantidad de imprecisiones que seguramente pudieron haber surgido en la implementación efectiva de la plusvalía para los propietarios en ese municipio, quienes actualmente tienen serios y grandes efectos fiscales, puesto que la entidad puede haber presupuestado un valor y estar recaudando otro, en el entendido de que por vía de exclusiones y exoneraciones podría haberse visto afectado el ingreso por la contribución especial y ello, a su vez, desfinanciar (Camacho, 2003).

En este artículo, el diseño metodológico consiste en la recolección de los datos e información, que serán procesados y analizados para validar la hipótesis presentada, que están constituidos básicamente por los fundamentos constitucionales, los desarrollos legales, la reglamentación y los aspectos técnicos de la participación en plusvalía, tanto a nivel nacional como a nivel local en el municipio de La Ceja.

Se realizaron una serie de actividades de rastreo, sistematización, análisis y síntesis, con herramientas tales como bases de datos, matrices, asesorías y relatorías, los cuales generaron una serie de productos que fueron configurados dentro del presente artículo mediante un plan de escritura, logrando así la resolución de cada uno de los objetivos planteados desde el inicio de la investigación.

El plan de escritura se desarrolló en 4 temas principales, con un objetivo particular cada uno, de la siguiente manera: Se analizó la normativa existente relacionada con la participación en plusvalía en el ordenamiento jurídico nacional; asimismo, se analizó el conjunto de normas expedidas en el ámbito local (municipio de La Ceja), referente a la aplicación de la participación en plusvalía; posteriormente se evaluó el procedimiento normativo aplicado en la adopción de la participación de plusvalía en el municipio de la Ceja, para finalmente determinar lineamientos prácticos para la adecuada implementación y adopción jurídica de la participación en plusvalía a las entidades territoriales municipales.

2. Fundamentos normativos sobre participación en plusvalía

A través de este apartado se pretende identificar la normativa existente relacionada con la participación en plusvalía en el ordenamiento jurídico a nivel nacional y local, con la finalidad de comprender cuáles son los presupuestos normativos que se deben tener en cuenta a la hora de desarrollar este proceso.

2.1 Fundamentos normativos sobre participación en plusvalía a nivel nacional

La plusvalía, como forma de contribuir tanto al desarrollo territorial de los municipios (Isunza, 2021) como a la producción del espacio público, está consagrada en el artículo 82 de la Constitución Política de Colombia: “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” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Así mismo, la Constitución Política referencia esta figura cuando en su artículo 317 otorga facultades a los municipios para gravar inmuebles y, posteriormente, cuando a través del artículo 338 prescribe

la fijación y la regulación de las contribuciones por parte de las leyes, los acuerdos y las ordenanzas.

Sobre la participación en plusvalía la Corte Constitucional se ha pronunciado en pocas ocasiones, a propósito de su definición, concepto, elementos y destinación de los recursos (Sentencia C-517, 2007; Sentencia C-035, 2014; Sentencia C-249, 2019). En la Sentencia C-517 de 2007 dispuso la Corte que la participación en plusvalía (...), “grava el aumento de valor que tienen los bienes raíces como consecuencia de ciertas acciones urbanísticas”. (Sentencia C-517, 2007). Por su parte, la Sentencia C-035 de 2014 se ocupó de analizar la constitucionalidad del procedimiento de notificación del acto que establece la contribución por el efecto plusvalía. Finalmente, a través de la Sentencia C-517 de 2007 se analizó la constitucionalidad del artículo 181 del Decreto 019 de 2012, mediante el cual se estableció como requisito de la exigibilidad para la participación de la plusvalía la liquidación e inscripción del efecto de ese tributo en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria del predio.

En relación con su desarrollo legislativo, la Ley 388 de 1997 reguló de manera general el concepto, la aplicación, la liquidación y, en fin, aspectos directivos sobre la participación en plusvalía, en el capítulo IX, artículos 73 a 90. Es así como el artículo 73 de la Ley 388 de 1997 establece que «[...] 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 [...]». (Congreso de la República, 1997). Las acciones urbanísticas deben estar configuradas dentro de los hechos generadores de la plusvalía, mencionados taxativamente en la ley, y que inician con la incorporación del suelo rural al suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suelo suburbano, asimismo, con el establecimiento o modificación de la zonificación de usos del suelo (Contreras, 2021, p. 172) y por último, con el mayor aprovechamiento del suelo por elevar los índices de ocupación y/o construcción en determinadas zonas del territorio. Aunado a lo anterior, se hace indispensable mencionar al respecto que la Ley 388 de 1997

contempla más adelante, en su artículo 87, la posibilidad de aplicar la participación en el caso de la ejecución de obras públicas por parte de las entidades (Congreso de la República, 1997). Ahora, si se entra a analizar cada uno de los hechos generadores de la plusvalía, mencionados anteriormente, se puede hallar lo siguiente: con respecto al hecho generador por la incorporación del suelo, que está redactado en la norma, a saber: “La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano” (Congreso de la República, 1997), se evidencia la existencia de dos supuestos:

- Primero, que el suelo rural, se haya incorporado, con la actuación urbanística de la entidad, en este caso municipio, al suelo denominado expansión urbana, y
- Segundo, que parte del suelo rural, se considere dentro de la categoría de suelo suburbano.

En consecuencia, se ha de indicar que la Ley 388 de 1997, define en su artículo 33 el suelo rural como (...). “[...] los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas” (Congreso de la República, 1997).

Por su parte, define el suelo de expansión urbana, de acuerdo con el artículo 32, como el que está “[...] constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución” (Congreso de la República, 1997). Finalmente, define el suelo suburbano como:

[...] las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios (Congreso de la República, 1997).

Pues bien, a partir de estas definiciones y clasificaciones el legislador constituye este hecho generador desde el ámbito de incorporación y dando paso a la generación de la carga/beneficio (Parra, 2007, p. 1) para el propietario del inmueble efectivamente incorporado en una categoría de suelo desde luego más aprovechable y con mejores condiciones que la que poseía antes de la acción urbanística realizada por la entidad pública – municipio (Camacho, 2003, p. 52).

Por otra parte, el hecho generador contemplado en el numeral segundo del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, establece que la plusvalía se genera por el “[...] establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo [...]” (Congreso de la República, 1997). De lo anterior se desprende que el cobro de la plusvalía por este hecho se generará solo sí confluyen: i. la declaratoria del beneficio de plusvalía sobre un inmueble; ii. el establecimiento futuro de una actividad comercial que resulte más rentable a la ejercida en la actualidad, y; iii. la autorización o manifestación de aceptación, por voluntad de la administración, de dicho establecimiento de la actividad.

Por ende, se debe mencionar que la Ley 388 de 1997 trae como hecho generador de la participación en plusvalía, de conformidad con el artículo 74: (...). “[I]a 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” (Congreso de la República, 1997). Si se realiza un análisis literal de la norma se encuentra que la misma establece que la plusvalía se genera por la elevación del índice de ocupación o el índice de construcción o ambos a la vez, no significando esto que los dos deban elevarse al mismo tiempo. Con la simple decisión administrativa de aumentar alguno de estos presupuestos basta para que se genere el plusvalor que da lugar a la imposición del gravamen (Parra, 2007, p. 5).

De otro lado, la Ley 388 de 1997 regula aspectos como el procedimiento de cálculo, la liquidación, la exigibilidad y el cobro. En primer lugar, con respecto al procedimiento de cálculo, la norma indica que es el alcalde del municipio, quien tiene la competencia, posterior a la expedición del plan de ordenamiento territorial en el que se concretaron las acciones urbanísticas generadoras de plusvalía, para

gestionar y adelantar las acciones necesarias para la correcta liquidación de la participación (Congreso de la República, 1997) designando las entidades y/o peritos técnicos evaluadores, y solicitando la estimación del mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas o subzonas consideradas en el instrumento de ordenamiento territorial (Congreso de la República, 1997). Posteriormente, tal y como lo contempla el artículo 81 de la citada ley, se procederá con la liquidación de la plusvalía, por parte del alcalde, quien, a su vez, deberá expedir el acto administrativo que determina finalmente la plusvalía. Este deberá ser notificado mediante tres avisos en medio de comunicación de amplia circulación, y un edicto publicado en las oficinas de la entidad municipal. En este punto es importante mencionar, que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-517 de 2007 declaró exequible condicionalmente esta disposición, en el entendido de que se debe intentar la realización de la notificación personal a cada uno de los obligados de la plusvalía, con el fin de garantizar el derecho al debido proceso y el acceso a la defensa, mediante los correspondientes recursos que permita la ley.

Más adelante, en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997 se mencionan tres presupuestos mediante los cuales se hace exigible el pago de esta participación. En primer lugar, será exigible cuando se solicite cualquier tipo de licencia de urbanización o construcción. En segundo lugar, cuando efectivamente se cambie el uso del inmueble gravado. En tercer lugar, cuando se realicen actos que impliquen la transferencia de dominio sobre los bienes. Por último, con la adquisición de títulos valores representativos de derechos adicionales de construcción y desarrollo (Congreso de la República, 1997)

Aunado a lo anterior, se debe considerar que existen otras normas de carácter nacional que de manera general mencionan aspectos específicos sobre la participación en plusvalía, como la Ley 1469 de 2011, la cual posibilita el cobro de esta participación, dentro de los macroproyectos de interés social nacional y la Ley 2079 de 2021 que adicionó en su contenido la Ley 388 de 1997. Asimismo, existen decretos nacionales que reglamentan de manera escasa esta participación, tal como el Decreto 1788 de 2004, el cual dicta algunas definiciones, dentro de ellas,

el aprovechamiento del suelo, el cambio de uso, el índice de ocupación y el índice de construcción; también regula el ajuste de valores comerciales, la estimación del efecto por metro cuadrado, y la participación en plusvalía en proyectos por etapas. Finalmente, también se encuentra el Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual, en su Capítulo Primero del Título Quinto, dentro de los instrumentos de financiación y mecanismos de gestión del desarrollo territorial y la participación en plusvalía, contempla y reglamenta de manera específica la estimación y liquidación de esta participación para los procesos de urbanización y edificación de inmuebles.

Matriz 1. Fundamentos normativos: participación en plusvalía a nivel nacional

Participación en Plusvalía: fundamentos normativos nacionales	
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 82. (...) 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 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.
Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones	Artículo 73. (...), 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.
	Artículo 74. Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía (...), las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 8º 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.
Decreto 1788 de 2004 Reglamenta parcialmente las disposiciones sobre participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997	Artículo 2. Los valores comerciales antes de la acción urbanística a que hacen referencia los artículos 74, 75, 76 y 77 de la Ley 388 de 1997, serán ajustados a valor presente, aplicando el Índice de Precios al Consumidor, IPC, a la fecha de expedición del Plan de Ordenamiento Territorial, de su revisión o de la adopción de los instrumentos que lo desarrollan y complementan.
Ley 1469 de 2011 Por la cual se adoptan medidas para promover	Artículo 16. Participación en la plusvalía. La adopción de los Macroproyectos puede incluir los hechos generadores de la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997,

la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda	siempre que con las decisiones administrativas contempladas en el mismo se autorice específicamente a destinar los inmuebles incluidos en su área de planificación a usos más rentables y/o a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada.
Decreto 1077 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	Artículo 2.2.5.1.2 Participación en plusvalía. De conformidad con lo dispuesto en el presente decreto, para el otorgamiento de licencias de urbanización y/o construcción y sus modalidades sobre predios sujetos al cobro de la participación en plusvalía por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, las autoridades competentes sólo podrán expedir los respectivos actos administrativos cuando el interesado acredite el pago de la participación en plusvalía.
Ley 2079 de 2021 Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat	Artículo 32. Destinación de los recursos provenientes de la participación en plusvalía. Adicionase el parágrafo 2 al artículo 85 de la Ley 388 de 1997 el cual quedará así: PARÁGRAFO 2. La participación en plusvalía que se ocasione en virtud de los hechos generadores del artículo 74 de la presente ley, se podrá destinar a la ejecución de obras de infraestructura de carga general en el suelo en el que se efectuó el cambio de clasificación.

Fuente: elaboración propia.

2.2 Presupuestos normativos sobre participación en plusvalía a nivel local

Con este acápite se buscará revisar el conjunto de normas expedidas en el ámbito local, referente a la aplicación de la participación en plusvalía. En este sentido, el municipio de La Ceja implementó la plusvalía a partir del Acuerdo 001 de 2018, el cual, desde el artículo 406 hasta el artículo 411, adoptó las disposiciones referentes a su aplicación, tasa de participación y forma de pago. El artículo 407 del precitado acuerdo establece:

Adóptese en el Municipio el mecanismo o instrumento de la participación en la plusvalía, el cual será aplicado a los hechos que de acuerdo con lo previsto por estas normas puedan generarla. Se constituyen hechos generadores de la participación en las plusvalías, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el Artículo 8, de la Ley 388 de 1997 (Alcaldía de La Ceja, 2018).

Desde allí es entonces se observa que la entidad a través del Concejo Municipal abrió la posibilidad de que se cobraran las tasas de participación en plusvalía, que generara este nuevo instrumento de ordenamiento territorial, y estableció que esta correspondería al 50% del mayor valor por metro cuadrado de los inmuebles beneficiados.

Seguidamente, el artículo 410 de este citado acuerdo municipal otorgó facultades al alcalde para que reglamentara la aplicación de la participación en todo el territorio municipal en donde fuere aplicable. A raíz de lo anterior, el Alcalde a través del Decreto Municipal 122 del 8 de agosto del 2018 define los lineamientos y las competencias para la determinación, la liquidación, el cobro y el recaudo de la participación, en 17 artículos. Con anterioridad a la expedición de este Decreto Municipal el Alcalde, a través de la Resolución 297 del 8 de junio del 2018, decidió designar a la Asociación de Municipios del Norte Antioqueño – AMUNORTE, como perito evaluador, solicitándoles que procedieran a estimar el mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas o subzonas a las cuales les fuera aplicable esta participación. El Decreto 122 de 2018 en su artículo tercero dispone que la administración municipal recaudará la plusvalía generada a causa de los literales a, b y c del artículo 407 del Acuerdo 001 de 2018, es decir, en los siguientes casos:

- a. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión o la consideración de parte del suelo rural como suelo suburbano.
 - b. El establecimiento o modificación del régimen o zonificación de usos del suelo a un uso más rentable.
 - c. El aumento del aprovechamiento del suelo para edificación, (elevando índices de construcción y/o de ocupación) o ambos a la vez.
- (Alcaldía de La Ceja. Decreto 122 de 2018)

En este mismo artículo se menciona que:

A pesar de que existen los estudios y que están generadas la consolidación de zonas geoeconómicas homogéneas, no se efectuará recaudo de lo contenido en el literal d del artículo en comento hasta el 31 de diciembre de 2019, quedando a disposición de la administración municipal a partir del 1 de

enero de 2020, la posibilidad de hacer exigible su cobro. (Alcaldía de La Ceja, 2018)

Posteriormente, el artículo 4 del Decreto mencionado, otorga facultades al Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de La Ceja, Antioquia, para liquidar dentro de los 45 días calendario, el efecto plusvalía de cada uno de los inmuebles beneficiados, aplicar las tasas correspondientes y, 30 días después, expedir el acto administrativo que determina esta liquidación (Alcaldía de La Ceja. Decreto 122 de 2018). De aquí surge, la expedición de la Resolución 698 de 2018, por parte del Departamento Administrativo de Planeación, que se analizará más adelante.

El artículo 5 del Decreto 122 de 2018 dispone lo relacionado con la expedición, la publicación y los recursos que se generarían sobre el acto administrativo a expedir, incorporando el precepto del artículo 81 de la Ley 388 de 1997, y adicionando la aplicación de lo dispuesto en los artículos 565 y 566 del Estatuto Tributario. Asimismo ordena con fines publicitarios, la inscripción del acto administrativo de liquidación en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles beneficiados.

Luego, en el Capítulo Tercero del Decreto 122 de 2018 se establece la exigibilidad y forma de pago de la participación, incluyendo dentro de estas el pago en especie, la transferencia de acciones dentro de proyectos urbanísticos y mediante la ejecución de obras públicas. Aunado a lo anterior, se debe indicar que dos artículos importantes, para resaltar dentro de esta investigación, son los artículos 14 y 16 de este Decreto, los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 14° Certificación de levantamiento por no configuración de hecho generador. El Departamento Administrativo de Planeación certificará y ordenará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el levantamiento de la anotación del gravamen cuando no exista configuración de hecho Generador. (...).

Artículo 16°. Corrección de yerros. Si en el trámite de consolidación o notificación de la plusvalía se encontrara que algún predio quedó gravado por

un hecho generador que no corresponde con la realidad o que riñe con lo establecido para la zona en que se encuentra ubicado, el Departamento Administrativo de Planeación podrá hacer la respectiva corrección, dejando constancia de lo ocurrido y notificando al interesado en debida forma. (Alcaldía de La Ceja. Decreto 122 de 2018)

Ahora bien, la Resolución 698 de 2018, expedida por el Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de La Ceja, es el acto administrativo que contiene y que efectivamente liquida los valores para las zonas económicas homogéneas en el municipio de La Ceja, y determina el monto de la participación. Esta resolución, fue expedida con base en el estudio realizado por AMUNORTE.

El acto administrativo, incorpora el avalúo de las zonas económicas homogéneas realizado por el perito, establece unas zonas, dentro de cada uno de los hechos generadores y, calcula el valor final a pagar por parte de los propietarios de los inmuebles beneficiados.

En efecto, realizando un análisis técnico del estudio que ejecutó AMUNORTE, se evidencia que para sacar los valores de la participación procedieron, en primer lugar, a calcular el área neta sobre la cual se aplicaría la fórmula, atendiendo a las características normativas y físicas de las zonas que se iban a establecer como beneficiarias de la plusvalía (en aplicación del artículo 78 de la Ley 388 de 1997) y, posteriormente, para el valor total, multiplicaron este área neta por la diferencia de precio entre metro cuadrado (P1 Y P2), resultando un 100% del plus valor, pagando el 50% de ese valor el propietario del inmueble.

En consecuencia, el P1 y P2 se calcularon con base en lo establecido en los artículos 75, 76 y 77 de la Ley 388 de 1997, a saber:

Artículo 75. Efecto plusvalía resultado de la incorporación del suelo rural al de expansión urbana o de la clasificación de parte del suelo rural como suburbano. Cuando se incorpore suelo rural al de expansión urbana, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento: 1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas,

antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. (...). 2. Una vez se apruebe el plan parcial o las normas específicas de las zonas o subzonas beneficiarias, mediante las cuales se asignen usos, intensidades y zonificación, se determinará el nuevo precio comercial de los terrenos comprendidos en las correspondientes zonas o subzonas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de zonificación, uso, intensidad de uso y localización. (...). 3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. (...).

Artículo 76. Efecto plusvalía resultado del cambio de uso. Cuando se autorice el cambio de uso a uno más rentable, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento: 1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos (...). 2. Se determinará el nuevo precio comercial que se utilizará en cuanto base del cálculo del efecto plusvalía (...). 3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística (...).

Artículo 77. Efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo. Cuando se autorice un mayor aprovechamiento del suelo, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento: 1. Se determinará el precio comercial por metro cuadrado (...). 2. El número total de metros cuadrados que se estimará como objeto del efecto plusvalía será, para el caso de cada predio individual (...). 3. El monto total del mayor valor será igual al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia (...). (Alcaldía de La Ceja. Decreto 122 de 2018)

De los artículos transcritos anteriormente se extraen unas características similares para estimar el mayor valor por metro cuadrado de las zonas beneficiadas con plusvalía, de las cuales se resaltan:

1. Se determinará el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles beneficiados antes de la acción urbanística generadora de plusvalía.
2. En los casos del hecho generador 1 y 2 se determinará el nuevo precio comercial de los inmuebles beneficiados con la acción urbanística implementada.
3. En los casos del hecho generador 1 y 2 el mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística.

Posteriormente, la Resolución consigna en su artículo segundo que el efecto plusvalía de cada uno de los inmuebles, se encuentran en cuadros (formato Excel) que hacen parte integral del acto administrativo, y en los cuales aparecen, respecto de cada uno de ellos, la cédula catastral, el valor efecto plusvalía, el hecho generador, la matrícula inmobiliaria y los respectivos propietarios. Por último, el acto administrativo ordena realizar la notificación mediante correo, de conformidad con los artículos 565 y 566 del Estatuto Tributario, y subsidiariamente mediante la publicación de tres avisos en ediciones dominicales de periódico de amplia circulación, y a través de edicto fijado en las sedes municipales de la alcaldía, tal y como lo ordena el artículo 81 de la Ley 388 de 1997.

La siguiente imagen resume los principales presupuestos normativos a nivel local que guardan relación sobre la participación en plusvalía, a saber:

Matriz 2. Fundamentos normativos a nivel local (La Ceja, Antioquia)

Participación en Plusvalía: fundamentos normativos nacionales	
Acuerdo 001 de 2018 Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del plan básico de ordenamiento territorial PBOT del Municipio de La Ceja del Tambo	Artículo 406. Definición de plusvalía. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Política y la Ley 388 de 1997, 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 de las plusvalías resultantes de dichas acciones.
	Artículo 407. Aplicación. Adóptese en el Municipio el mecanismo o instrumento de la participación en la plusvalía, el cual será aplicado a los hechos que de acuerdo con lo previsto por estas normas puedan generarla. Se constituyen

	<p>hechos generadores de la participación en las plusvalías, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el Artículo 8, de la Ley 388 de 1997 que se detallan a continuación: a. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión o la consideración de parte del suelo rural como suelo suburbano. b. El establecimiento o modificación del régimen o zonificación de usos del suelo a un uso más rentable. c. El aumento del aprovechamiento del suelo para edificación, (elevando índices de construcción y/o de ocupación) o ambos a la vez. d. La ejecución de obras públicas previstas en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, que generen mayor valor en predios en razón de las mismas y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización.</p>
<p>Decreto Municipal 122 de 2018 Por el cual se definen los lineamientos y las competencias para la determinación, la liquidación, el cobro y recaudo de la participación del efecto plusvalía y se dictan otras disposiciones</p>	<p>Artículo 4. Liquidación del efecto plusvalía. Con base en la determinación del efecto plusvalía por metro cuadrado calculado para cada una de las zonas o sub zonas objeto de la participación como se indica en el artículo precedente, el Departamento Administrativo de Planeación liquidará, dentro de los cuarenta y cinco días (45) días calendario, el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicará las tasas correspondientes, de conformidad con lo autorizado en el acuerdo 011 de 2016 en concordancia con el acuerdo 001 de 2018.</p> <p>Artículo 9. Levantamiento de gravamen. Dentro de los quince (15) días siguientes al recaudo de la participación en plusvalía para el respectivo predio, la Secretaría de Hacienda certificará el pago y solicitará al Departamento Administrativo de Planeación, según corresponda, que ordene el levantamiento de la anotación del gravamen ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.</p> <p>El Departamento Administrativo de Planeación, dentro de los diez (10) días siguientes a la remisión de la certificación de pago de que trata este artículo, ordenará a la Oficina de Registro de Instrumentos respectiva el levantamiento de la anotación del gravamen.</p> <p>Tratándose de revocatoria de actos administrativos, el Departamento Administrativo de Planeación, solicitará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva el levantamiento de la anotación correspondiente al gravamen, una vez quede en firme dicha decisión.</p>
<p>Resolución 297 de 2018 Por medio de la cual el alcalde solicita proceder a estimar el mayor valor por metro cuadrado en</p>	<p>Artículo 1. Designar a La Asociación de Municipios del Norte Antioqueño AMUNORTE como perito evaluador para que proceda a estimar el mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas o subzonas para determinar el efecto plusvalía.</p>

<p>cada una de las zonas o subzonas para determinar el efecto plusvalía</p>	
<p>Resolución 698 de 2018 Por medio de la cual liquida el efecto plusvalía de las zonas económicas homogéneas en el municipio de la ceja del tambo, se determina el monto de la participación en plusvalía y se dictan otras disposiciones</p>	<p>Artículo 1. Determinése el efecto plusvalía por metro cuadrado de cada una de las zonas definidas en el considerando J, de conformidad con los avalúos y cálculos realizados por AMUNORTE en el estudio técnico.</p> <p>Artículo 2. El efecto plusvalía de cada uno de los inmuebles de que trata esta resolución, se encuentran consignados en los cuadros que hacen parte integral del presente acto administrativo y en los cuales aparecen, respecto de cada uno de ellos la cédula catastral, el valor efecto plusvalía, el hecho generador, matrícula inmobiliaria, proindiviso y propietario, conforme se expone en el documento anexo.</p>

Fuente: elaboración propia

3. El procedimiento normativo aplicado en la adopción de la participación de plusvalía en el Municipio de la Ceja del Tambo, Antioquia.

En el presente apartado se evalúa el procedimiento normativo aplicado en la adopción de la participación de plusvalía en el municipio de la Ceja.

Tal como se mencionó anteriormente, el municipio de la Ceja, intentando seguir con el lineamiento establecido en la Ley 388 de 1997 para la aplicación de la plusvalía, inicialmente a través del Acuerdo 001 de 2018, Plan Básico de Ordenamiento Territorial (en adelante PBOT) Municipal, implementó la participación en plusvalía, luego expidió la Resolución 297 de 2018, por medio de la cual ordenó la estimación del valor y, a su vez designó a AMUNORTE como perito evaluador. Posterior a ello, expidió el Decreto 122 de 2018, del cual se desprende la Resolución 698 de 2018. Ahora bien, se debe recordar que la Resolución 698 de 2018, utilizó como base para determinar los valores de la participación en plusvalía, un estudio técnico realizado en el mes de agosto de 2018 por el perito evaluador (AMUNORTE), el cual en su introducción, determina:

El Acuerdo 013 de 2006, por medio del cual se revisa y ajusta el Acuerdo 031 de 2000, Plan Básico de Ordenamiento Territorial; pretende organizar el

territorio en lo concerniente al espacio público, movilidad y transporte, equipamiento y demás aspectos que conforman el modelo propuesto; lo que implica, la adopción de políticas y estrategias a corto mediano y largo plazo, en busca de una reorganización y crecimiento ordenado del territorio; para ello, se hace necesario la utilización de un conjunto de instrumentos que garanticen el desarrollo proyectado, como la plusvalía. (AMUNORTE, 2018)

De lo anterior se evidencia que para realizar el cálculo establecido en los ya mencionados artículos 75,76 y 77 de la Ley 388 de 1997 se tomaron como punto de comparación los Acuerdos 013 de 2006, 011 de 2009 y 031 del 2000. En efecto, se hace indispensable aclarar que los Acuerdos 013 de 2006 y 011 de 2009 que modificaron el Acuerdo base 031 del 2000 fueron declarados nulos por el Consejo de Estado mediante sentencia con Radicación No. 05001-23-31-000-2008-00254-01 del 22 de marzo de 2018, por tanto, no debieron haber sido utilizados por el perito evaluador como punto de partida para estimar el mayor valor, pues cuando se realizó el estudio en agosto de 2018 ya se tenía conocimiento de esta decisión del Consejo de Estado, la cual dejaba sin aplicación jurídica lo contenido en los Acuerdos declarados nulos.

A través del Acuerdo 001 de 2018 se delimitaron las zonas urbanas, suburbanas, de expansión urbana, así como las zonas parcelables y los corredores de comercio, que serían las zonas aptas para ser beneficiarias del efecto plusvalía. Fue entonces cuando el perito evaluador (AMUNORTE), tomó de referencia las incorporaciones realizadas por el Concejo Municipal en el PBOT a fin de determinar cuáles zonas serían beneficiadas por la plusvalía, cometiendo una serie de errores, que más adelante se desarrollarán.

Aunado a lo anterior, a partir del Acuerdo 001 de 2018 se establecieron 5 zonas de expansión urbana, 5 zonas suburbanas y, aunque la Ley 388 de 1997 no contempla esta actuación dentro de este hecho generador, se consideró la incorporación del suelo rural al suelo urbano, directamente como beneficiario de esta participación.

En consecuencia, se deduce que las zonas demarcadas se establecieron como zonas comerciales nuevas en el municipio, sin embargo, se hace necesario aclarar en este punto que algunas de estas zonas beneficiadas, ya estaban categorizadas (dentro de los PBOT anteriores) en el uso de suelo establecido, es decir, en el uso de suelo comercial. De otro lado, dentro del procedimiento solamente se aplicó el hecho generador correspondiente al establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo, como el paso de una zonificación residencial a una zonificación comercial, dejando por fuera cualquier otro uso en que pudiera clasificarse el suelo.

Por último, con respecto al hecho generador 3, el Municipio de La Ceja, al darle aplicación a esta directriz, tomó como punto de partida las zonas parcelables que se habían categorizado dentro del PBOT, sin tener en cuenta que el hecho generador del numeral 3 consagrado en la Ley 388 de 1997 no presupone que el suelo rural se convierta en zona parcelable, sino que establece que habrá plusvalía en los casos en que exista mayor aprovechamiento del suelo, ya sea elevando los índices de ocupación y/o construcción, por lo tanto, el procedimiento establecido en este caso por el Municipio no siguió los lineamientos normativos que constituyen la mencionada Ley 388 de 1997.

Ahora, con respecto al procedimiento establecido por la Ley 388 de 1997 para realizar la notificación de los actos administrativos que determinan la participación en plusvalía, se evidencia dentro de los documentos municipales analizados que alrededor de 8.000 propietarios debían ser notificados de manera personal o por correo, antes de realizar la notificación por aviso en periódico de amplia circulación, y con edicto publicado en las oficinas de la entidad municipal. Sin embargo, no existen archivos físicos que demuestren el cumplimiento de esta obligación.

En consecuencia, solamente se observa que mediante Edicto del 25 de noviembre de 2019 se realizó la publicación en las oficinas del Departamento Administrativo de Planeación, en la sede de la Alcaldía Municipal del Municipio de La Ceja, de forma digital esta misma información publicada a través de la página

web oficial (www.laceja-antioquia.gov.co) y la publicación de tres (3) avisos dominicales en el periódico de alta circulación (EL MUNDO), los días primero (1), ocho (8) y quince (15) de diciembre del año 2019.

Asimismo, dentro de este trámite de notificación, se evidencia cómo el Municipio de La Ceja oficia al registrador de instrumentos públicos para que inscriba el gravamen de plusvalía impuesto sobre todos los folios de matrícula inmobiliaria, enviando listados desde el año 2018 y durante el año 2019, situación que se escapa de la esfera normativa, pues claramente el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 establece que la inscripción en los folios deberá realizarse una vez este en firme el acto administrativo, y si no hubo notificación personal a cada uno de los propietarios, el acto administrativo no alcanza su firmeza.

Posterior a la expedición de la Resolución 698 de 2018, el Municipio de La Ceja advirtió que el perito evaluador (AMUNORTE) había cometido una serie de errores en la estimación de los valores, por lo que solicitó que se realizara un nuevo avalúo, a partir del cual expidió la Resolución modificatoria 423 del 8 de abril del 2019, donde se modifican los valores determinados en la Resolución 698 de 2018.

Ahora bien, el Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de La Ceja con el propósito de realizar las correcciones dentro del procedimiento que llevó a cabo, expidió tres resoluciones adicionales: 140, 206 y 284, todas del año 2019. Las resoluciones 140 y 284 contemplan la exclusión de los predios pertenecientes a unas parcelaciones consolidadas en el Municipio, argumentando la falta de posibilidad de materializar un mayor aprovechamiento en el suelo. Esta situación se convierte nuevamente en uno de los errores cometidos por la administración, como se explicará más adelante.

En este orden de ideas, la Resolución 206 de 2019 - otro de los actos administrativos con fallas técnicas y jurídicas - argumenta que los inmuebles que tengan un área inferior a 16.667 m² no tienen la posibilidad de generar un mayor aprovechamiento, y por ende, no podrían convertirse en parcelación, con lo que quedan excluidos del cobro del gravamen. Pues bien, luego de este procedimiento, el Municipio de La Ceja continuó realizando la notificación personal de los

gravámenes de plusvalía durante los años 2020, 2021, 2022 y 2023, con lo cual se recuerda que si bien la Ley 388 de 1997 en su artículo 81 establece que la notificación se debe hacer dentro de los 30 días posteriores a la expedición del acto, dicha situación abre la posibilidad a los propietarios de los inmuebles, para interponer recursos de reposición, con lo cual se configura otra actuación que denota irregularidades conforme a lo que se establece en la norma.

Finalmente, se debe aclarar que en relación con este procedimiento, en el Municipio de La Ceja, Antioquia se han expedido una cantidad de resoluciones por parte del Departamento Administrativo de Planeación, las cuales resuelven recursos de reposición de una resolución que fue expedida en el año 2018 y que como dio lugar a irregularidades, dichas solicitudes contempladas en los recursos se están resolviendo cinco (5) años después de su expedición, inclusive.

4. Aciertos y errores en la implementación de la participación en plusvalía que adoptó el Municipio de La Ceja, Antioquia, durante el año 2018.

El presente acápite busca presentar los principales aciertos y errores que se identificaron respecto de la aplicación de la participación en plusvalía que adoptó el Municipio de La Ceja, Antioquia durante el año 2018.

En este sentido, se debe destacar que los aciertos dan cuenta de prácticas que desde la administración municipal fueron adecuadas en relación con los presupuestos normativos que consagra la Ley 388 de 1997 y que se tuvieron en cuenta de forma coherente y precisa a la hora de aplicar dicha participación. En relación a los errores, se debe precisar que estos obedecen a que no se aplicaron las orientaciones normativas de la referida ley de forma correcta. Por tanto, esta situación dio lugar a situaciones que se deben resolver jurídicamente y que afectaron a los habitantes del municipio. A continuación, se presentan estos aspectos.

4.1. Aciertos en la implementación de la participación en plusvalía

Un primer acierto se configura en la adopción que el Municipio de La Ceja hizo de forma correcta sobre el concepto de plusvalía a través del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) mediante el Acuerdo 001 de 2018. Ello debido a que desde allí estableció la tasa de participación en el 50%, situación que guarda coherencia y concuerda con lo preceptuado en el artículo 79 de la Ley 388 de 1997.

En un segundo lugar, se destaca que el alcalde del municipio de La Ceja expidió efectivamente, siguiendo lo establecido en el artículo 80 de la Ley 388 de 1997 (dentro de los 5 días siguientes a la expedición del PBOT), el acto administrativo que designaba el perito evaluador, y mediante el cual ordenó estimar el mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas beneficiadas.

De esta forma, otro acierto que se identifica fue la iniciativa que tomó el alcalde de reglamentar la participación en plusvalía en el municipio (en concordancia con el último inciso del artículo 73 de la Ley 388 de 1997), mediante Decreto 122 de 2018, expedido con base en las facultades otorgadas por el Concejo Municipal para realizar esta reglamentación y, en el tiempo establecido por el Acuerdo 001 de 2018.

También se destaca como acierto la realización de notificaciones de los actos administrativos que tenían por finalidad liquidar la plusvalía mediante edicto y aviso en periódico, tal y como establece la Ley 388 de 1997.

Finalmente, se identifica otro acierto dentro del estudio realizado por el perito evaluador y adoptado por la Resolución 698 de 2018, a través del cual se calculó la plusvalía de cada uno de los inmuebles beneficiados, descontando un 46% del área bruta de los mismos, en concordancia con lo establecido a través del artículo 78 de la Ley 388 de 1997.

4.2. Errores en la implementación de la participación en plusvalía

En relación con los errores que se identificaron luego de que el Municipio de La Ceja hiciera la implementación del proceso de participación en plusvalía durante el año 2018, se debe manifestar, inicialmente que el primero de estos, gira alrededor de

haber establecido a través del PBOT y mediante coordenadas, las clasificaciones y categorías de cada uno de los suelos del municipio. Entre estos se encuentran el suelo de expansión urbana, el suelo suburbano, el suelo urbano, el suelo parcelable dentro del suelo rural y las zonas de comercio dentro del suelo urbano del municipio. Sin embargo, lo que llama la atención en este asunto es que varias zonas que a través de anteriores PBOT ya se encontraban clasificadas dentro de las categorías, fueron ratificadas en el acuerdo y, por ende, erróneamente utilizados por el perito evaluador como zonas “nuevas” categorizadas, susceptibles de ser beneficiadas por la plusvalía.

Otro error consistió en que el perito evaluador tomó como referencia dos acuerdos (el 013 de 2006 y 011 de 2009) para estimar el mayor valor por metro cuadrado de las zonas, sin embargo, estos dos acuerdos habían sido declarados nulos por el Consejo de Estado meses antes del estudio realizado por AMUNORTE, dejando sin fundamento el “precio” de la liquidación realizada, pues dichos acuerdos ya no tenían aplicación jurídica y, en cambio, debía ser tomado como referencia el Acuerdo 031 de 2000, que para la fecha era el que conservaba vigencia en virtud de estas nulidades.

En este orden de ideas, se debe estimar que la Resolución 698 de 2018 fue expedida por el director del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de La Ceja (aunque con “facultades” otorgadas por el alcalde). Esto va en contravía de lo establecido en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, que dispone que el acto administrativo que liquida el beneficio sobre cada uno de los inmuebles debe ser expedido por el alcalde municipal. En efecto, nótese que esta resolución 898 de 2018 debió haber sido expedida por el alcalde, posterior a la expedición del decreto que reglamentaba la participación en plusvalía.

Ahora bien, se hace indispensable recordar que la inscripción del gravamen por plusvalía en los folios de matrícula inmobiliaria se realizó sin estar en firme el acto administrativo Resolución 698 de 2018, pues aún no se habían realizado las notificaciones personales que condiciona la Corte Constitucional dentro del artículo 81 de la Ley 388 de 1997, por lo que se identifica otro error, debido a que el acto

administrativo no estaba en firme y, ni siquiera se habían resuelto todos los recursos de reposición interpuestos por los propietarios de los inmuebles.

Otro error se advierte en dicho proceso ya que no se realizó correctamente la notificación personal o por correo electrónico del acto administrativo 698 de 2018 a cada uno de los propietarios y proindivisos de los inmuebles beneficiados, tal y como lo señala la Corte Constitucional a través de Sentencia C-035 del 2014.

En consecuencia, también se identificó otro error ya que dentro de la aplicación del hecho generador 1, correspondiente a la incorporación, el Municipio de La Ceja, aplicó el beneficio sobre inmuebles que antes de la expedición del PBOT del 2018 ya estaban categorizados dentro del suelo de expansión urbano y suelo suburbano.

Aunado a ello y, un error a partir de la aplicación del hecho generador 2, el Municipio de La Ceja solamente aplicó este hecho, en el entendido de que un inmueble quedara dentro de una zona denominada “comercial” en el municipio, o un corredor comercial y de servicios, y que antes fuera de uso residencial, sin tener en cuenta, que aunque habían inmuebles que ya se encontraban en zonificación comercial en un anterior PBOT, tal y como sucedió con el hecho generador 1, este hecho generador podía aplicarse de manera general a todos los usos y zonificación establecidos dentro del nuevo PBOT, como el uso industrial, el uso de servicios, el uso institucional, entre otros, perdiendo la oportunidad de capturar el recurso de la plusvalía con estos factores.

Otro error respecto de la aplicación del hecho generador 3, el cual fue uno de los que tuvo mayor dificultad, permitió identificar que el Municipio de La Ceja interpretó que la plusvalía se generaba por convertir un suelo rural en suelo de parcelación, situación que nada tiene que ver con la aplicación del hecho generador, pues este habla de que se generará plusvalía cuando en una zona determinada se pueda aprovechar más el suelo, elevando los índices de ocupación y de construcción.

En este mismo hecho generador 3, se advierte que el Municipio de La Ceja tomó como base el factor densidad, cuando el artículo 74, numeral 3 de la Ley 388

de 1997 habla solamente de los índices de ocupación y construcción, por lo que se colige que en ningún momento hace referencia a la generación de la plusvalía por el aumento en la densidad en el terreno.

Otro error se observa en la expedición que erróneamente se hizo de la Resolución 140 de 2019, pues en el entendido de que la plusvalía se genera por el incremento del índice de ocupación y construcción, no debieron exonerarse algunos inmuebles por el simple hecho de pertenecer a una parcelación consolidada, pues el mismo PBOT de 2018 elevó el índice de ocupación al 50% del área de cada parcela, generándose efectivamente el beneficio.

Asimismo, otro error consistió en la expedición sin fundamentos jurídicos de la Resolución 206 del 2019, pues nada tiene que ver que un inmueble tenga menos de 16.667 m² con el hecho de haber elevado los índices de construcción y ocupación dentro de una zona, y bajo este presupuesto, se exoneraron “cientos” de predios por esta circunstancia, generándose detrimentos a los recursos del municipio.

Bajo estos presupuestos, el Municipio de La Ceja al identificar que el avalúo inicial realizado por el perito superaba los valores comerciales normales de los inmuebles del territorio, decidió de manera informal solicitarle a AMUNORTE unos nuevos mayores valores por metro cuadrado, acordes con la realidad comercial, expidiendo una nueva Resolución – la 423 de 2019 – fuera del tiempo, pues ya ni siquiera conservaba las facultades otorgadas por el alcalde en el Decreto 122 de 2018 para expedir actos que liquidaran el beneficio.

Finalmente, se identificó otro error, ya que después de estar inscrita la plusvalía en los folios de matrícula inmobiliaria, se estaban volviendo a realizar notificaciones personales de los actos administrativos 698 de 2018 y 423 del 2019, estando obviamente por fuera de los términos de la Ley 388 de 1997, pues ya han pasado 5 años desde la expedición de la primera resolución. También es importante aclarar que estas notificaciones realizadas extemporáneamente, están permitiendo que las personas ejerzan el derecho de defensa a través de los recursos de reposición, que son frecuentes ante el Departamento Administrativo de Planeación,

obviamente, por la errónea aplicación de la plusvalía en el Municipio de La Ceja, por todas las razones que se han mencionado.

5. Lineamientos prácticos para la implementación de la participación en plusvalía en entidades territoriales municipales

El presente numeral tiene por finalidad presentar algunos lineamientos prácticos y sugerencias que se deben tener en cuenta al momento de implementar el proceso de participación en plusvalía en las entidades territoriales municipales. Para ello debe considerarse que este proceso es un instrumento de financiación fundamental para las entidades territoriales, con el que se busca recaudar recursos importantes para invertir en el desarrollo territorial y del espacio público de los municipios.

Presentar una serie de lineamientos prácticos para la aplicación de esta participación se vuelve fundamental para un buen ejercicio por parte de los municipios que decidan acogerse a lo preceptuado en la Ley 388 de 1997 con respecto a la plusvalía.

Se presentan a continuación siete lineamientos. Algunos de estos se subdividen en acciones concretas que constituyen un paso a paso que se deberá aplicar a fin de obtener no solo un buen resultado sino también con el objeto de evitar dificultades y demostrar el cumplimiento de los presupuestos normativos a través del debido proceso, a saber:

Tabla 1. Primer lineamiento práctico

Primer lineamiento práctico - Implementación de participación en plusvalía
1. La entidad territorial (municipio), a través del Concejo municipal o distrital debe proponer dentro de su plan de ordenamiento territorial la adopción de la participación en plusvalía conforme a lo dispuesto en la Ley 388 de 1997.
1.1. En este punto, el concejo municipal deberá: establecer claramente las normas que regularán esta materia, presentar los hechos generadores que se van a aplicar, la tasa de participación y debe definir las facultades que otorgará para que se reglamente esta participación.

1.2. Dentro del plan de ordenamiento territorial el municipio o el distrito deberán establecer claramente cuáles son las zonas beneficiadas por la participación, dejando dentro del acuerdo municipal las coordenadas diferenciadas de cada una de las zonas con nueva clasificación, para evitar incurrir en el error de cobrar la plusvalía a inmuebles que ya se encontraban con anterioridad a la actuación urbanística, en estas zonas establecidas. Este aspecto se subdivide así:

Hecho generador 1	Hecho generador 2	Hecho generador 3
La plusvalía solo deberá ser aplicada a los inmuebles que con el nuevo instrumento se incorporen al suelo de expansión urbana y los que se consideren suburbanos. El paso de suelo rural a suelo urbano directamente no puede ser adoptado en este hecho ya que la norma es taxativa.	El municipio deberá establecer en qué zonas efectivamente se modificó la zonificación y el uso del suelo. No solamente debe tomar en cuenta el uso comercial, sino también debe tener en cuenta otros usos como el industrial, el institucional y de servicios.	Este deberá ser aplicado en los inmuebles que se encuentren dentro de las zonas del municipio en las cuales fueron aumentados los factores índices de ocupación e índice de construcción. El factor densidad no hace parte de la aplicación del beneficio. Podrá generarse este hecho, tanto en suelo urbano, como en el suelo rural del respectivo municipio.

1.3. Luego, se deberá establecer dentro del acuerdo municipal y, en consideración a las calidades urbanísticas del territorio y las condiciones socioeconómicas de los propietarios de los inmuebles, lo relativo a la tasa de participación que podrá ser cobrada por parte del municipio, la cual se deberá estimar entre el 30% y el 50% del mayor valor generado por metro cuadrado.

1.4. Posteriormente, se deberá incluir dentro del articulado del acuerdo municipal las facultades al alcalde, a fin de que este pueda reglamentar el

procedimiento que se debe seguir para la estimación del mayor valor por metro cuadrado y la liquidación correcta de dicha participación.

Fuente: elaboración propia con fundamento en la Ley 388 de 1997.

Tabla 2. Segundo lineamiento práctico

Segundo lineamiento práctico - Implementación de participación en plusvalía

2. Es muy importante que el alcalde municipal en uso de las facultades otorgadas por el concejo y, mediante acto administrativo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del plan de ordenamiento territorial, designe el perito técnico evaluador que esté debidamente inscrito en las lonjas o instituciones análogas, para que este, con experiencia y competencia suficiente proceda a estimar el mayor valor por metro cuadrado de las zonas beneficiadas por las actuaciones urbanísticas.

2.1. El perito evaluador, deberá seguir con el procedimiento establecido en los artículos 75, 76 y 77 de la Ley 388 de 1997 a fin de estimar correctamente los valores, atendiendo a todas las características propias de un avalúo técnico, para evitar retrocesos y solicitudes de corrección por parte del municipio que lo designó.

2.2. El perito evaluador tendrá sesenta (60) días hábiles para ejecutar lo solicitado mediante el acto administrativo por parte del alcalde, es decir, para entregar la estimación del valor y la aplicación de los artículos referenciados.

Fuente: elaboración propia con fundamento en la Ley 388 de 1997.

Tabla 3. Tercer lineamiento práctico

Tercer lineamiento práctico - Implementación de participación en plusvalía

3. Posteriormente, el alcalde dentro de los 45 días siguientes a la recepción del estudio realizado por el perito evaluador, debe liquidar mediante acto administrativo el efecto de plusvalía causado, en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y, por ende, deberá aplicar las tasas

correspondientes, de conformidad con lo autorizado por el concejo municipal o distrital, tal y como lo preceptúa la Ley 388 de 1997.

3.1. Este acto administrativo debe ser notificado a cada uno de los propietarios, de manera personal o por correo electrónico, conforme a lo previsto en los artículos 565 y 566 del Estatuto Tributario. Esta diligencia debe realizarse según la Corte Constitucional, antes de notificar tal y como establece el inciso segundo del artículo 81 de la Ley 388 de 1997.

3.2. Luego de realizar la notificación personal y por correo a los propietarios y, en caso de que alguna notificación no haya sido efectiva, deberá publicarse un edicto que contenga el acto administrativo en la sede de la administración municipal y, asimismo se deberán fijar tres avisos en periódico de amplia circulación que contengan también el acto administrativo, a fin de que este pueda ser conocido por los propietarios que no pudieron ser notificados personalmente.

3.3. Se debe tener en cuenta que los recursos de reposición se deben recepcionar dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación del acto administrativo. Los 10 días transcurren de acuerdo con la fecha en que cada persona haya sido notificada y, cuando se realice la notificación por aviso en el periódico, procede el hecho de contar 10 días después de su última publicación.

3.4. Cuando el último recurso de reposición sea resuelto, el acto administrativo se encontrará en firme: no antes ni después.

Fuente: elaboración propia con fundamento en la Ley 388 de 1997.

Tabla 4. Cuarto lineamiento práctico

Cuarto lineamiento práctico - Implementación de participación en plusvalía

4. Como el acto administrativo ya se encuentra en firme para este punto, es aquí cuando la administración puede solicitar ante la oficina de registro de

instrumentos públicos, la inscripción del gravamen en cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles beneficiados.

Fuente: elaboración propia con fundamento en la Ley 388 de 1997.

Tabla 5. Quinto lineamiento práctico

Quinto lineamiento práctico - Implementación de participación en plusvalía

5. La plusvalía podrá ser cobrada por el municipio en cualquier formato, preferiblemente se sugiere expedir factura por parte de la secretaría de hacienda del municipio, con el fin de llevar control del recaudo.

5.1. En este sentido, se debe tener en cuenta que la plusvalía solo será exigible en los eventos contemplados en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997.

5.2. Ahora bien, la plusvalía por los hechos generadores 1 y 3, se cobrará cuando se realice algún tipo de transferencia de dominio del inmueble beneficiado o cuando se tramite cualquier tipo de licencia de urbanismo o de construcción.

5.3. Mientras que la plusvalía por el hecho generador 2, solo podrá hacerse exigible o cobrarse en el caso de la solicitud de una licencia urbanística que implique el cambio efectivo del uso del suelo. Las transferencias de dominio de los inmuebles beneficiados con este hecho generador 2 no generan exigibilidad del pago, por lo tanto, deberán ser autorizadas sin generar cobro.

Fuente: elaboración propia con fundamento en la Ley 388 de 1997.

Tabla 6. Sexto lineamiento práctico

Sexto lineamiento práctico - Implementación de participación en plusvalía

6. Seguidamente, cuando se realice por parte del propietario del inmueble beneficiado el pago de la participación en plusvalía, la secretaria de hacienda deberá oficiar al registrador de instrumentos públicos para que cancele por pago la inscripción que reposa en el folio de matrícula inmobiliaria.

Fuente: elaboración propia con fundamento en la Ley 388 de 1997.

Tabla 7. Séptimo lineamiento práctico

Séptimo lineamiento práctico - Implementación de participación en plusvalía

7. Y finalmente, se deberá tener en cuenta que el municipio deberá reglamentar lo concerniente a otras formas de pago de la participación en plusvalía diferente a dinero en efectivo, en concordancia con lo establecido en el artículo 84 de la Ley 388 de 1997.

Fuente: elaboración propia con fundamento en la Ley 388 de 1997.

Pues bien, estos lineamientos prácticos constituyen una serie de presupuestos que las entidades territoriales deben tener en cuenta a la hora de implementar el procedimiento de participación en plusvalía, a fin de evitar cometer errores y, por ende, poder garantizar a las entidades públicas el derecho que tienen de participar de los beneficios que se generan a partir de las acciones urbanísticas implementadas y, también a fin de que los ciudadanos se puedan beneficiar del desarrollo urbanístico que han proyectado los territorios con dicho recaudo.

6. Conclusiones

Inicialmente, se concluyó que la participación en plusvalía es una contribución especial que encuentra su sustento normativo actual desde la Constitución Política de 1991. Así, el artículo 82 constitucional dispone que el Estado podrá participar de las rentas que generaran su acción urbanística.

A partir del artículo 73 de la Ley 388 de 1997 se trae a colación el concepto de la participación, afirmando que las acciones urbanísticas reguladoras de la utilización del suelo que generen las entidades públicas, les otorga derecho a participar en las plusvalías resultantes, lo que significa que estas acciones urbanísticas deben estar configuradas dentro de los hechos generadores de la plusvalía mencionados taxativamente en la ley, y que inician con la incorporación del suelo rural al suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suelo suburbano, asimismo, con el establecimiento o modificación de la zonificación de usos del suelo y por último, con el mayor aprovechamiento del suelo

por elevar los índices de ocupación y/o construcción en determinadas zonas del territorio.

Otra conclusión relevante del presente ejercicio, permitió identificar que la falta de experiencia en la aplicación de la figura jurídica de la participación en plusvalía ha llevado a los gobernantes territoriales a una suerte de desconocimiento que no permite la unificación de criterios, por lo que se pudo identificar en el caso concreto del Municipio de La Ceja que la aplicación de la herramienta constituyó una improvisación o ensayo sobre lo que claramente debería ser la aplicación técnica y casi sistemática de unas orientaciones taxativas que se encuentran en la Ley 388 de 1997 y se no se tuvieron en cuenta plenamente como se dispone en dicha norma.

También se concluyó que el Municipio de La Ceja intentó aplicar la participación en plusvalía conforme a las normas que se expidieron durante la vigencia 2018, de las que a simple vista se observan imprecisiones y vicisitudes que, a la postre, terminaron en la necesidad de la expedición de nuevas normas de rango municipal para corregir presuntos errores en la aplicación de fórmulas matemáticas, cálculos y definiciones de situaciones de orden deontológico que afectaron la correcta implementación de la figura constitucional y legal de financiación.

En efecto, se concluyó que era necesario presentar una serie de lineamientos prácticos a tener en cuenta al momento de implementar el proceso de participación en plusvalía en las entidades territoriales municipales, ello debido a que se debe comprender que dicho proceso se convierte en un instrumento de financiación fundamental para las entidades territoriales, con el que se busca recaudar recursos importantes para invertir en el desarrollo territorial y del espacio público de los municipios.

Finalmente, se concluyó que la aplicación correcta de la plusvalía permite garantizar a las entidades públicas el derecho que tienen de participar de los beneficios que se generan a partir de las acciones urbanísticas implementadas y,

también favorecen que los ciudadanos se puedan beneficiar del desarrollo urbanístico que han proyectado los territorios con dichos recaudos.

Referencias

- Alcaldía de La Ceja (2000). *Acuerdo 031 del 2000*. <https://www.laceja-antioquia.gov.co/SiteAssets/Paginas/PLAN-BASICO-DE-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL/PLAN%20B%C3%81SICO%20DE%20ORDENAMIENTO%20TERRITORIAL%20MUNICIPIO%20DE%20LA%20CEJA.pdf>
- Alcaldía de La Ceja (2006). *Acuerdo 013 de 2006*. <https://www.laceja-antioquia.gov.co/SiteAssets/Paginas/PLAN-BASICO-DE-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL/REVISI%C3%93N%20PLAN%20B%C3%81SICO%20DE%20ORDENAMIENTO%20TERRITORIAL%20PARTE%201.pdf>
- Alcaldía de La Ceja (2009). *Acuerdo 011 de 2009*. <https://www.laceja-antioquia.gov.co/Transparencia/Normatividad/Acuerdo%20N%C2%B0%20011%20de%202009.pdf>
- Alcaldía de La Ceja (2018). *Acuerdo 001 de 2018*. <https://www.laceja-antioquia.gov.co/NuestraAlcaldia/Documentacin%jo/ACUERDO%2001%.pdf>
- Alcaldía de La Ceja. (2018). *Decreto 122 de 2018*. <https://www.laceja-antioquia.gov.co/Transparencia/Normatividad/Decreto%20122%202018.pdf>
- Alcaldía de La Ceja. (2018). *Resolución 297 de 2018*. <https://www.laceja-antioquia.gov.co/Transparencia/Paginas/Normatividad.aspx>
- Alcaldía de La Ceja. (2018). *Resolución 698 de 2018*. <https://www.laceja-antioquia.gov.co/Transparencia/Paginas/Normatividad.aspx>
- Alcaldía de La Ceja. (2019). *Resolución 140 de 2019*. <https://www.laceja-antioquia.gov.co/Transparencia/Paginas/Normatividad.aspx>
- Alcaldía de La Ceja. (2019). *Resolución 206 de 2019*. <https://www.laceja-antioquia.gov.co/Transparencia/Paginas/Normatividad.aspx>
- Alcaldía de La Ceja. (2019). *Resolución 284 de 2019*. <https://www.laceja-antioquia.gov.co/Transparencia/Paginas/Normatividad.aspx>

Alcaldía de La Ceja (2019). *Resolución 423 de 2019*. <https://www.laceja-antioquia.gov.co/Transparencia/Paginas/Normatividad.aspx>

AMUNORTE. (2018). *Cálculo de participación en plusvalía actualización documento general*. <https://www.laceja-antioquia.gov.co/Paginas/default.aspx>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de 1991*. Bogotá: Ed. LEGIS.

Camacho, M. A. (2003). *La plusvalía: un nuevo tributo inmobiliario*. Bogotá: Ed. TEMIS

Congreso de la República. (15 de abril, 1887). *Ley 57 de 1887. Código Civil colombiano*. D.O. No. 7.019). Bogotá: Ed. LEGIS.

Congreso de la República. (11 de enero, 1989). *Ley 9 de 1989*. D.O. No. 38.650. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>

Congreso de la República. (18 de julio, 1997). *Ley 388 de 1997*. D.O. No. 43.091. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Congreso de la República. (30 de junio, 2011). *Ley 1469 de 2011*. D.O. No. 48.116. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1469_2011.html

Congreso de la República. (14 de enero, 2021). *Ley 2079 de 2021*. D.O. No. 51.557. http://www.secretariassenado.gov.co/basedoc/ley_2079_2021.html

Consejo de Estado. (2018). *Sentencia con Radicación No. 05001-23-31-000-2008-00254-01 del 22 de marzo de 2018*. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/2008-00254-01.pdf>

Contreras, O. Y. (2021). Instrumentos de captura de valor: evolución de la participación en plusvalía en Colombia 1997-2017. *Investigaciones Regionales*. (51). <https://www.redalyc.org/journal/289/28969606008/html/>

Corte Constitucional. (2007). *Sentencia C-517 de 2007*. (M.P. Rodrigo Escobar Gil). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-517-07.htm>

Corte Constitucional. (2014). *Sentencia C-035 de 2014*. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-035-14.htm>

- Furtado, F., y Acosta, C. (2020). *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina*.
https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/furtado_wp20ff1sp.pdf
- Isunza, V., Castro, E., y Munévar, C. (2021). La plusvalía como sistema de financiación urbana: estudio comparativo en Ciudad de México y Manizales. *EURE*. 47(142). <https://www.redalyc.org/journal/196/19668189011/html/>
- Parra, O. H. (2007). Plusvalía en Colombia 10 años, teoría y realidad. *Revista* 143.
<https://xperta.legis.co/visor/rimpuestos/rimpuestos/revista-impuestos/plusvalia-en-colombia-10-anos%2c-teoria-y-realidad>
- Presidencia de la República. (30 de marzo, 1989). *Estatuto Tributario*. D.O. 52.379.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html
- Presidencia de la República. (3 de junio, 2004). *Decreto 1788 de 2004*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13823>
- Presidencia de la República. (26 de mayo, 2015). *Decreto 1077 de 2015*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>
- Vargas, A. E. (2018). Análisis jurídico de la participación en plusvalía en la ciudad de Bogotá D. C.: 2004-2016. *Revista Ciudades, Estados y Política*. 5(1). 61-73. <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/395/3951700004/3951700004.pdf>