

Bogotá D.C.,

Señor

**JAIRO ALBERTO BLANCO BERNAL**

Carrera 16 c 154 32

Cel. 3006776872

jairoalbertoblanco@hotmail.es

Ciudad

**Rad.** 1-2017-2946 / 1-2017-29464.

**Asunto:** Derecho de petición de consulta.

Respetado señor:

Esta Secretaría recibió las comunicaciones del asunto mediante la cual solicita, en ejercicio del derecho constitucional de petición, que se resuelvan los siguientes interrogantes:

- "(...) acerca de la pertinencia de que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital elabore un estudio de cálculo del efecto plusvalía, con base en las áreas establecidas en la Licencia de Construcción, la cual es unificada con la de Urbanismo y que se anexa al presente escrito (...)"
- "En qué momentos la exigibilidad de la participación en plusvalía se tiene en cuenta la Licencia de Construcción. En qué momentos la de Urbanismo? Y en el caso de ser integrada?"
- "Para efectos de aplicar el recalcule, se debe considerar la licencia de Construcción para validar lo efectivamente licencia y por ende construido?"

Sobre el particular, es procedente indicarle que los conceptos emitidos por este Despacho no responden a la solución de casos particulares y concretos, pues éstos serán revisados en el marco de las actuaciones administrativas que se adelanten para los mismos; por consiguiente, bajo estos parámetros, de manera general, se absolverá la consulta formulada, en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

**a. Aclaración previa.**

Previo a la emisión del concepto jurídico solicitado, debe indicarse que esta Secretaría ya emitió concepto jurídico respecto de las condiciones aplicables a la licencia urbanística que concreta el marco normativo en el caso de los planes parciales mediante respuesta 2-2017-10205, la cual será utilizada como un antecedente para el caso consultado.

## b. Marco normativo.

Para efectos de la consulta, se deberá tener en cuenta lo previsto en los artículos 74 y siguientes de la Ley 388 de 1997, en especial los relacionados a los artículos 80, 82 y el parágrafo del artículo 83 de la mencionada ley, que en su orden establecen:

*"Artículo 81º.- Liquidación del efecto de plusvalía. Con base en la determinación del efecto de plusvalía por metro cuadrado calculado para cada una de las zonas o subzonas objeto de la participación como se indica en el artículo precedente, el alcalde municipal o distrital liquidará, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, 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 por el concejo municipal o distrital.*

*A partir de la fecha en que la administración municipal disponga de la liquidación del monto de la participación correspondiente a todos y cada uno de los predios beneficiados con las acciones urbanísticas, contará con un plazo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que la determina, y para notificarlo a los propietarios o poseedores, lo cual procederá mediante tres (3) avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito, así como a través de edicto fijado en la sede de la alcaldía correspondiente. Contra estos actos de la administración procederá exclusivamente el recurso de reposición dentro de los términos previstos para el efecto en el Código Contencioso Administrativo.*

*Para los fines de publicidad frente a terceros, una vez en firme el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía, se ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles. Para que puedan registrarse actos de transferencia del dominio sobre los mismos, será requisito esencial el certificado de la administración en el cual se haga constar que se ha pagado la participación en la plusvalía correspondiente.*

*Parágrafo.- A fin de posibilitar a los ciudadanos en general y a los propietarios y poseedores de inmuebles en particular disponer de un conocimiento más simple y transparente de las consecuencias de las acciones urbanísticas generados del efecto plusvalía, las administraciones distritales y municipales divulgarán el efecto plusvalía por metro cuadrado para cada una de las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas beneficiarias.*

*Artículo 82º.- Revisión de la estimación del efecto de plusvalía. Cualquier propietario o poseedor de un inmueble objeto de la aplicación de la participación en la plusvalía, podrá solicitar, en ejercicio del recurso de reposición, que la administración revise el efecto plusvalía estimado por metro cuadrado definido para la correspondiente zona o subzona en la cual se encuentre su predio y podrá solicitar un nuevo avalúo.*

*(...) Parágrafo 1 [del artículo 83 de la Ley 388 de 1997] En el evento previsto en el numeral 1 [1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997], el monto de la participación en plusvalía para el respectivo inmueble podrá recalcularse, aplicando el efecto plusvalía liquidado por metro cuadrado al número total de metros cuadrados adicionales objeto de la licencia correspondiente."*

Las normas transcritas establecen las condiciones aplicables para el caso consultado, en el cual se cuestiona respecto del instrumento y/o licencia urbanística aplicable para adelantar el estudio de determinación y liquidación del efecto plusvalía, especialmente cuando se trata de planes parciales.

Bajo este contexto, en concepto de esta Secretaría, a partir de las condiciones establecidas en los artículos 74 a 78 y 81 de la Ley 388 de 1997, la regla general para adelantar el proceso de determinación y liquidación del efecto plusvalía corresponde a la comparación de las normas urbanísticas aplicables bajo las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas, de conformidad con el artículo 8 de la Ley ibídem.

Es decir, el primer escenario que debe ser objeto de estudio para estimar el efecto de plusvalía corresponde a los instrumentos de planeación, esto es los actos administrativos adoptados por las autoridades competentes, en los cuales se identifiquen hechos generadores de plusvalía, como lo establece el artículo 74 ibídem al reglamentar lo siguiente:

*"Artículo 74º.- Hechos generadores. Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía de que trata el artículo anterior, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 8 de esta Ley, y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen. Son hechos generadores los siguientes:*

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

*En el mismo plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, se especificarán y delimitarán las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas contempladas en este artículo, las cuales serán tenidas en cuenta, sea en conjunto o cada una por separado, para determinar el efecto de la plusvalía o los derechos adicionales de construcción y desarrollo, cuando fuere del caso.*

*Parágrafo.- Para los efectos de esta Ley, los conceptos urbanísticos de cambio de uso, aprovechamiento del suelo, e índices de ocupación y de construcción serán reglamentados por el Gobierno Nacional." (Subrayado fuera del texto original)*

De igual manera, para determinar y liquidar el efecto plusvalía, se establecerá el precio por metro cuadrado de los terrenos o de los inmuebles, según sea el caso, aplicable a toda la zona o subzona geoeconómica homogénea, a partir de la reglamentación urbanística aplicable o existente en la zona o subzona beneficiaria de la participación en la plusvalía

con anterioridad a la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial o de los instrumentos que lo desarrollen.

Para establecer este valor, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital debe considerar las condiciones establecidas en el marco normativo vigente, en especial, pero sin limitarse, al contenido en la Resolución n.º 620 de 2008 y el Decreto Nacional 1170 de 2015, único del sector administrativo de información estadística.

Ahora bien, el párrafo 1º del artículo 83 de la Ley 388 de 1997 incorpora la posibilidad, en los casos de solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, de solicitar que el monto de la participación en plusvalía para el respectivo inmueble pueda recalcularse, aplicando el efecto plusvalía liquidado por metro cuadrado al número total de metros cuadrados adicionales objeto de la licencia correspondiente.

Para este despacho, cuando la norma hace uso de la conjunción "o" al hablar de la "licencia de urbanización o construcción", expresa alternativas entre estas dos posibilidades de licenciamiento. Entonces, para poder establecer en que caso se aplica una u otra, deberá consultarse el instrumento que contiene el hecho generador.

Así, a manera de ejemplo, cuando para la aplicación de la norma urbanística contenida en el instrumento de planeación se requiera de procesos previos de urbanización o reurbanización, la licencia a la cual se refiere el artículo será la de urbanización; por el contrario, cuando no se requiera adelantar estos procesos, será la licencia de construcción la que concreta el marco normativo del instrumento, y por consiguiente la aplicable para los efectos del párrafo 1º del artículo 83 de la Ley 388 de 1997.

Ahora bien, cuando estas se expiden de manera "integrada" como lo menciona en su escrito, es decir en un sólo acto administrativo, ello no conlleva que se desdibuje las autorizaciones a las que corresponden cada una de ellas, de tal suerte que en el mismo acto se diferencian y precisan con certeza las autorizaciones relacionadas con el proceso de urbanización, de aquellas referidas al proceso de construcción.

En este sentido, en concepto de esta Subsecretaría tratándose de Planes Parciales, como ocurren en la situación consultada, la licencia que debe emplearse para efectos de adelantar el recalcular al que se refiere el párrafo 1º del artículo 83 de la Ley 388 de 1997 corresponde a la de urbanización por las siguientes razones:

De conformidad con los artículos 2.2.4.1.6.1.1 y 2.2.4.1.6.1.2 del Decreto Nacional 1077 de 2015, los planes parciales deben desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística o unidades de gestión, que para todos los efectos debe ser urbanizada mediante una única licencia de urbanización o con la aprobación de un único proyecto urbanístico general. Las normas en mención establecen:

**"ARTÍCULO 2.2.4.1.6.1.1 Unidad de actuación urbanística. Es el área conformada por uno o varios inmuebles explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento territorial que debe ser urbanizada o construida como una unidad de**

planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura de transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios, conforme con lo previsto en el Capítulo V de la Ley 388 de 1997.

Delimitada la respectiva unidad de actuación urbanística en los términos que se reglamentan en la Subsección 2 de esta sección, para el desarrollo de cada unidad se deberá obtener una única licencia de urbanización o contar con la aprobación de un único proyecto urbanístico general en los términos del artículo 2.2.6.1.2.4.2 del presente decreto o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

**PARÁGRAFO.** Los planes de ordenamiento territorial y los planes parciales podrán determinar el desarrollo o construcción prioritaria de inmuebles que conformen unidades de actuación urbanística.

**ARTÍCULO 2.2.4.1.6.1.2 Unidades de gestión.** No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los propietarios de la totalidad de los predios incluidos en el proyecto de delimitación de una unidad de actuación urbanística, según lo definido en el respectivo plan parcial, podrán solicitar una única licencia de urbanización o contar con la aprobación de un único proyecto urbanístico general en los términos del artículo 2.2.6.1.2.4.2 del presente decreto, para ejecutar las obras de urbanización de los predios que conforman el proyecto de delimitación de la unidad, siempre y cuando garanticen el reparto equitativo de las cargas y beneficios asignados a la respectiva unidad por el plan parcial. En este caso el área objeto de la operación se denominará unidad de gestión. De no obtenerse una única licencia de urbanización, deberá iniciarse el trámite de delimitación de la respectiva unidad de actuación urbanística, en los términos de que trata el artículo 42 de la Ley 388 de 1997 y la siguiente Subsección." (Subrayado fuera del texto original)

Ahora bien, para entender los alcances de los derechos otorgados en el marco del licenciamiento urbanístico, debe consultarse el numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 182 del Decreto Ley 019 de 2012, conforme con el cual:

"La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma". (Subrayado fuera del texto original)

Frente a los alcances específicos de la licencia de urbanización, el artículo 2.2.6.1.1.4 del Decreto Nacional 1077 de 2015, modificado por el artículo 3 del Decreto Nacional 2218 de 2015, la define como:

*"(...) la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional.*

*Las licencias de urbanización concretan el marco normativo general sobre usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos con base en el cual se expedirán las licencias de construcción para obra nueva en los predios resultantes de la urbanización. Con la licencia de urbanización se aprobará el plano urbanístico, el cual contendrá la representación gráfica de la urbanización, identificando todos los elementos que la componen para facilitar su comprensión, tales como: afectaciones, cesiones públicas para parques, equipamientos y vías locales, áreas útiles y el cuadro de áreas en el que se cuantifique las dimensiones de cada uno de los anteriores elementos y se haga su amojonamiento. (...)"* (Subrayado fuera del texto original)

De igual manera, el párrafo 4 del artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto Nacional 1077 de 2015, modificado por el artículo 5 del Decreto Nacional 2218 de 2015, establece que:

*"Los titulares de licencias de parcelación y urbanización tendrán derecho a que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de parcelación o urbanización, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes condiciones: a) Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o urbanización, o; b) Que el titular de la licencia haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes."* (Subrayado fuera del texto original)

De la lectura sistemática y armónica de las disposiciones transcritas, la licencia urbanística que concreta el marco normativo del plan parcial en cuanto a usos, edificabilidad y volumetría corresponde a la licencia de urbanización, ya que es esta la que le otorga el derecho a que se expidan las correspondientes licencias de construcción con base en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición, siempre que se presente alguna de las siguientes condiciones:

- a. Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o urbanización, o;
- b. Que el titular de la licencia haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes.

Previendo que este es el marco normativo que concreta el beneficio urbanístico, el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2012 determinó los momentos de exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía de la siguiente manera:

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

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

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

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

4. Adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley.

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

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

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

**Parágrafo 4.** Los municipios podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social" (Subrayado fuera del texto original)

En efecto, como quiera que el artículo citado sujeta el momento de exigibilidad de la participación en el efecto plusvalía para los propietarios o poseedores al momento en que se configuren una de las situaciones previstas en la norma y que para el desarrollo del Plan

Parcial debe delimitarse la Unidad de Actuación Urbanística o ejecutarse la Unidad de Gestión, para proceder a su ejecución mediante una licencia de urbanización, que es la que establece el marco normativo de usos, volumetría y edificabilidad sobre el cual se expedirán las licencias de construcción, es la licencia de urbanización la que concreta el marco normativo del plan parcial, como se manifestó previamente.

### c. Respuesta a los interrogantes planteados.

- *"(...) acerca de la pertinencia de que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital elabore un estudio de cálculo del efecto plusvalía, con base en las áreas establecidas en la Licencia de Construcción, la cual es unificada con la de Urbanismo y que se anexa al presente escrito (...)"*
- *"En qué momentos la exigibilidad de la participación en plusvalía se tiene en cuenta la Licencia de Construcción. En qué momentos la de Urbanismo? Y en el caso de ser integrada?"*
- *"Para efectos de aplicar el recalcado, se debe considerar la licencia de Construcción para validar lo efectivamente licencia y por ende construido?"*

En concepto de esta Secretaría, a partir de las condiciones establecidas en los artículos 74 a 78 y 81 de la Ley 388 de 1997, la regla general para adelantar el proceso de determinación y liquidación del efecto plusvalía corresponde a la comparación de las normas urbanísticas aplicables bajo las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas, de conformidad con el artículo 8 de la Ley ibídem.

Es decir, el primer escenario que debe ser objeto de estudio para estimar el efecto de plusvalía corresponde a los instrumentos de planeación, esto es los actos administrativos adoptados por las autoridades competentes, en los cuales se identifiquen hechos generadores de plusvalía, como lo establece el artículo 74 ibídem.

Sin embargo, el párrafo 1° del artículo 83 de la Ley 388 de 1997 incorpora la posibilidad, tratándose de solicitudes de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, de solicitar que el monto de la participación en plusvalía para el respectivo inmueble pueda recalcularse, aplicando el efecto plusvalía liquidado por metro cuadrado al número total de metros cuadrados adicionales objeto de la licencia correspondiente.

Para este despacho, cuando la norma hace uso de la conjunción "o" al hablar de la "licencia de urbanización o construcción", expresa alternativas entre estas dos posibilidades de licenciamiento. Entonces, para poder establecer en que caso se aplica una u otra, deberá consultarse el instrumento que contiene el hecho generador.

A manera de ejemplo, cuando para la aplicación de la norma urbanística contenida en el instrumento de planeación se requiera de procesos previos de urbanización o reurbanización, la licencia a la cual se refiere el artículo será la de urbanización; por el contrario, cuando no se requiera adelantar estos procesos, será la licencia de construcción

la que concreta el marco normativo del instrumento, y por consiguiente la aplicable para los efectos del parágrafo 1° del artículo 83 de la Ley 388 de 1997.

Ahora bien, cuando estas se expiden de manera "integrada" como lo menciona en su escrito, es decir en un sólo acto administrativo, ello no conlleva que se desdibuje las autorizaciones a las que corresponden cada uno de ellas, de tal suerte que en el mismo acto se diferencian y precisan con certeza las autorizaciones relacionadas con el proceso de urbanización o reurbanización, de aquellas referidas al proceso de construcción.

Bajo esta perspectiva, tratándose de Planes Parciales, como ocurren en la situación consultada, la licencia que debe emplearse para efectos de adelantar el recalcado al que se refiere el parágrafo 1° del artículo 83 de la Ley 388 de 1997 corresponde a la de urbanización, tal como se expuso ampliamente en este documento.

En los anteriores términos se da respuesta a las solicitudes presentadas.

Cordialmente,

  
**CAMILO CARDONA CASIS**  
Subsecretario Jurídico

Proyectó: Israel Mauricio Llache Olaya –Abogado Contratista SDR