



## Análisis de la participación de la plusvalía en el municipio de Neiva. Un enfoque de revisión

**Jesús Alberto Gorrón Reyes**

Estudiante de Contaduría pública, de la Facultad de Economía y Administración, aspirante al título de Contador Público. Universidad Sur colombiana.  
Jesusgorron04@gmail.com

### Resumen

Los asuntos públicos se asumieron desde un papel político en el marco de las reformas. Con la descentralización se buscó una transferencia de poder que facilitara a los gobiernos municipales participar de rentas nacionales, pero, de igual forma, generar ingresos a través del cobro de impuestos y participación territoriales y la propiedad (descentralización de gastos – ingresos), situación que conllevó al reconocimiento del municipio como parte principal del ordenamiento político administrativo del país. El propósito del presente artículo se enmarca en el análisis de la participación de la plusvalía en el municipio de Neiva, Huila, teniendo en cuenta que la participación de la plusvalía es considerada desde el efecto plusvalía definido en el Artículo 76 de la Ley 388 de 1997, que la define como el resultado del cambio de uso de la tierra, definiendo precios de acuerdo a la ubicación geográfica (Congreso de Colombia, 1997), por lo tanto, el impacto es favorable para las rentas municipales, dado que jalona crecimiento y desarrollo; de esta forma, es importante analizar el contenido de literatura desde un enfoque de revisión, para poder establecer características de la participación de la plusvalía y la manera como este gravamen ha evolucionado en el contexto municipal de Neiva, adaptando conceptos y demás términos en las rentas públicas municipales, las cuales figuran con un amplio vacío normativo, que tiende a confundir a las autoridades y de ahí la problemática y la ausencia de la implementación en años anteriores.

**Palabras Clave:** Rentas públicas, finanzas, gravamen, plusvalía, participación de la plusvalía.

## Analysis of the participation of goodwill in the municipality of Neiva. A review approach

### Abstract

Public affairs were assumed from a political role within the framework of the reforms. With decentralization, a transfer of power was sought that would make it easier for municipal governments to participate in national income, but, in the same way, generate income through the collection of taxes and territorial participation and property (decentralization of expenses - income), a situation

that led to the recognition of the municipality as a main part of the political administrative order of the country. The purpose of this article is part of the analysis of the capital gain participation in the municipality of Neiva, Huila, taking into account that the capital gain participation is considered from the capital gain effect defined in Article 76 of Law 388 of 1997., which defines it as the result of the change in land use, defining prices according to geographic location (Colombian Congress, 1997), therefore, the impact is favorable for municipal income, since it marks growth and development; In this way, it is important to analyze the content of the literature from a review approach, in order to establish characteristics of the participation of the surplus value and the way in which this tax has evolved in the municipal context of Neiva, adapting concepts and other terms in the rents. municipal public, which appear with a wide regulatory gap, which tends to confuse the authorities and hence the problem and the lack of implementation in previous years.

**Keywords:** Public revenue, finance, tax, surplus value, share of surplus value.

---

## Introducción

Definir el concepto de participación de la plusvalía, implica inicialmente conocer el término desde la teoría de Marx en el que plusvalía, en el campo económico hace referencia al aumento del valor obtenido de un bien que se genera por razones ajenas a la actividad productiva de sus propietarios e independientemente de cualquier mejora que se haya realizado (Maldonado, 2002) y los municipios están llamados a contribuir con el desarrollo de la región, aportando viviendas de interés social, es decir, satisfaciendo el déficit de vivienda cuantitativo, por lo que debe analizarse como una contribución de desarrollo municipal como lo establece la Ley de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997).

Desde este contexto, afloraron los problemas, específicamente en la aplicación de esta contribución, pues al promulgarse la exclusividad a los municipios y distritos, por la Constitución Política de 1991, de gravar la propiedad inmueble, se presentó la inconstitucionalidad, dado que inicialmente, se fijó como tributo de carácter nacional, pero, se cedía en favor de los municipios, siendo contrario a lo que fija la constitución (Barreto, 2003).

De esta forma, y para entender el estudio de la participación en plusvalía, es relevante y necesario realizar un análisis de contenido de información, mediante un enfoque de revisión literaria, con el fin de obtener resultados que aporten al papel que ejercen los municipios en el cobro del gravamen de participación en plusvalía, poco conocido y clasificado dentro de los tributos de tipo municipal, al que se atribuyen problemas y, que, para el caso de la ciudad de Neiva, tan solo se empezó a cobrar desde el año 2017, con pocos reconocimientos dentro del proceso de clasificación que actualmente se registra en los presupuestos municipales, que en un análisis de distribución de ingresos corrientes del municipio de Neiva, en el periodo 2016 - 2020 estos ingresos han crecido en promedio en 1.5%, mientras que los ingresos tributarios fue de 1.6% y los no tributarios fue de 11.9%; resultados que muestran como los ingresos tributarios aportaron un 32.7% a los ingresos corrientes del municipio y los no tributarios un 3.4% (Ver anexo 1).

## Fundamentación teórica

El desarrollo teórico de este artículo, parte de la relación que se presenta con la destinación de recursos públicos, que son captados a partir del gravamen de participación de la cuenta de plusvalía, para promover aspectos de desarrollo social como es el caso de proyectos de vivienda de interés social, entendiéndose el término de plusvalía como herramienta generadora de recursos propios de los municipios, para la ampliación de la inversión y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (Sánchez & Arcila, 2018); por lo tanto, sería eficiente para todos los municipios colombianos que fuera totalmente obligatorio su aplicación, dado que así se facilitaría como se dijo anteriormente, ampliar la inversión en conceptos de infraestructura, generación, adecuación de espacio público, equipamiento colectivo, y otros conceptos de alta prioridad para las regiones.

De igual forma, y en ideas de Peterson (2009), se retoma la variable eficiencia económica de las inversiones municipales, para la captura de valores que promueven una política de recaudo adicional a impuestos frecuentemente reconocidos (predial, industria y comercio) como solución favorable y prometedor para el financiamiento urbano. Desde Kresse (2020), citado por Contreras (2021) define la captura de valor como la toma de parte del incremento del valor de la tierra derivado de desarrollos tangibles, los cuales permite a los municipios producir y/o financiar bienes públicos y mitigar la presión de estrés fiscal. De ahí que, en Colombia, el concepto de recuperación de plusvalía se vinculó en el régimen urbanístico, destacándose como un instrumento de alta importancia para las autoridades gubernamentales a nivel municipal.

Sin embargo, y pese a ser una herramienta de alto beneficio para cada municipio, resulta difícil su aplicación y para la gran mayoría de los municipios capitales, ha resultado altamente complicado aplicarla, razón por la cual, son pocos los municipios que lo hacen y la ciudad de Neiva, es una ciudad capital que la viene aplicando a partir del 2017, con el acuerdo 028 de 2018, definido como un instrumento que establece la ley para que los propietarios participen al Estado en este caso representado por el Municipio de Neiva, del mayor valor o plusvalía que obtienen los inmuebles resultados de la acción urbanística o hechos generadores; y cuya tarifa de la participación se especifica así:

El porcentaje de participación en plusvalía de que trata el acuerdo 014 de 2017 (Concejo de Neiva, 2017), es el 30% desde el 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2022; el 35% a partir del 1 de enero de 2023 y hasta el 31 de diciembre del año 2025 y el 40% a partir del 1 de enero del 2026 en adelante, conforme a la regulación establecida en la normatividad vigente aplicable.

Con la finalidad de aplicar este instrumento en el municipio de Neiva, el citado acuerdo estableció que es responsabilidad del Concejo Municipal de Neiva, establecer las normas para la aplicación de la participación en plusvalía en su territorio. Ahora bien, en materia tributaria, y tal como lo establece la instrucción administrativa, si se toma el tributo como género dentro del cual se encuentran los impuestos, tasas y contribuciones, se clasificaría su respectiva liquidación como una contribución.

Con el presente artículo se pretende ampliar el análisis sobre el concepto de participación en plusvalía y ampliar las reflexiones que se presentan en torno al mismo y que permiten entender de forma organizada, así como el papel de este gravamen en el desarrollo y crecimiento de los municipios (ver anexo 2).

## Materiales y métodos

De acuerdo con las características de investigación y teniendo en cuenta el objetivo formulado para este artículo, el diseño es tipo descriptivo, correlacional, dado que permite determinar las variaciones en uno o

varios factores que se asocian, por lo que estadísticamente se determina por la existencia y la fuerza de la covariación, a través de coeficientes de correlación. Por lo tanto, y desde lo descriptivo, se reconstruyen aspectos necesarios e importantes de la investigación. Por lo tanto, la información se empieza a nutrir a partir de la revisión sistemática, la cual aporta con cada informe analizado y en la mayor parte de las ocasiones se va sumando cronológicamente, que para el caso de estudio lo constituyen las categorías principales: plusvalía y participación en plusvalía para el municipio de Neiva.

Para tal fin, se utiliza la técnica de observación, la cual consiste en el registro sistemático, válido y confiable de comportamientos o conductas que se manifiestan y que para el caso de análisis en este artículo está representado en el municipio de Neiva; De acuerdo con Haynes (1978), es el método más utilizado por quienes se orientan conductualmente. Como primera técnica de recolección de información se realiza la observación, permitiendo conocer la realidad mediante la percepción directa y visual, siendo ésta de considerable utilidad para la elaboración del presente artículo.

De igual forma, la revisión documental forma parte de este proceso, que planteado por Rodríguez y Finol de Navarro y Nava de Villalobos (1993) es una actividad realizada para solucionar un problema a partir de una revisión sistemática de documentos escritos, registran el soporte y enriquecimiento de la investigación que dan fuerza y validez al artículo. Así, la revisión documental es la producción de conocimientos, los cuales se logran con la aplicación rigurosa de un proceso sistemático, reflexivo y crítico, basado en la observación de fuentes auténticas. El nuevo conocimiento generado a partir de la revisión documental, dada la naturaleza especial de este proceso, ligado fuertemente a la interpretación y a la descripción, se traduce en la explicación o descripción de una característica, esencia o funcionamiento de un hecho o un fenómeno, representados en la participación en plusvalía. Del mismo modo, es importante destacar aspectos considerados para el conocimiento tributario y que se especifican en el Acuerdo 014 de 2017 (Concejo del municipio de Neiva) así:

**Hecho generador:** El hecho generador es el elemento que la ley de forma general y abstracta establece como situación susceptible de generar una obligación tributaria, de tal forma que, si se realiza el supuesto establecido en la ley, que en el mundo jurídico es una obligación de tributar. Según los artículos 74 de la Ley 388 de 1997 y el Acuerdo 118 de 2003, indican que el hecho generador de la participación en la plusvalía es la autorización específica que se expide, ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se establece en respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen.

Entre los hechos generadores se citan los siguientes:

Incorporación del suelo (rural o expansión urbana) o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.

- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

Los siguientes elementos forman parte de hecho generador:

- Decisión administrativa que permite que al predio se le pueda dar un uso más rentable o se pueda generar mayor aprovechamiento del mismo.
- Acción urbanística. Debe configurar necesariamente una acción urbanística en términos del artículo 8° de la ley 388 de 1997, acorde con el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen.
- Autorización específica. Autorización específica cuando se obtiene un certificado de derecho de construcción; por lo tanto, en el artículo 8° del Decreto 84 de 2004, se establece que la declaración y pago de la participación en plusvalía debe exigirse para todo tipo de evento.

**Sujeto Activo:** Es el ente público que se encarga de controlar y recibir el recaudo mediante una ley. Es aquel a quien la ley facultada para administrar y percibir los recaudos, en su beneficio o en beneficios de otros entes. En el Acuerdo 028 de 2018, específicamente el capítulo XVIII "Participación en plusvalía" el sujeto activo es el municipio de Neiva, a quien le corresponde a través de la administración municipal el recaudo, la discusión, devolución y cobro del mismo.

**Sujeto Pasivo:** El Sujeto Pasivo es la persona natural o jurídica, la sociedad de hecho, la sucesión ilíquida o la entidad responsable del cumplimiento de la obligación de cancelar el impuesto, la tasa o la contribución, bien sea en calidad de contribuyente, responsable o perceptor. Son contribuyentes las personas respecto de las cuales se realiza el hecho generador de la obligación. Son responsables o perceptoras, las personas que, sin tener el carácter de contribuyente, por disposición expresa de este Estatuto, deben cumplir las obligaciones atribuidas a estos.

El sujeto pasivo es la persona o ente obligado jurídicamente a pagar al Municipio el valor establecido para el recaudo porque realizó el hecho generador. En el Acuerdo 028 de 2018, específicamente el capítulo XVIII "Participación en plusvalía", estarán obligados a la declaración y pago de la participación en plusvalías derivadas de la acción urbanística y construcción de obras de infraestructura en el municipio de Neiva, los propietarios o poseedores de los inmuebles respecto de los cuales se configure el hecho generador.

## Resultados

Los resultados alcanzados durante el proceso de la revisión respectiva, apuntaron a que la participación de la plusvalía tiene amplia relación con las acciones urbanísticas y actividades de regulación del suelo urbano; por lo tanto, la entidad municipal tiene facultades para el respectivo recaudo, aunque se mostraron falencias por parte de la administración municipal, que tan solo entendió la manera de implementarlo a partir del año 2017, con un acto administrativo emitido por el Concejo municipal de Neiva, y que se ve reflejado en el Acuerdo 014 de 2017, en el que se da cuenta de la regulación urbanística y recuperación de mayores valores.

El municipio de Neiva es una ciudad capital que implementa este gravamen, lo cual se ha visto reflejado en desarrollo, expansión y crecimiento con presencia de proyectos de inversión e interés social a partir de viviendas dignas para sus ciudadanos, aunque, aún falta por ejecutar, pero, por lo menos aparece en el listado de las regiones que desarrollan esta figura, lo que se constituye en un objeto de observación y análisis en el grupo de municipios que han recaudado recursos por participación en plusvalía urbana. Desde este referente, se pudo concluir, que no es un gravamen altamente exigente en aplicación de la norma, pero como tal, debe fijarse la rigurosidad obligatorio para el recaudo, con el fin de visualizar aspectos de equidad en el marco del desarrollo urbanístico, y empezar a disminuir la brecha de pobreza existente entre una ciudad y otra, puesto que a simple vista se puede analizar como las ciudades llamadas metropolitanas (Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali) tienen un amplio potencial de desarrollo, dado que son gestoras del recaudo de participación, con marcados brotes de pobreza en comunas que se convierten en el foco de preocupación para los gobernantes locales.

## Discusión

En el análisis de los ingresos del municipio de Neiva, se pudo observar que Neiva, es una de las ciudades capitales que muestra dependencia de los ingresos por transferencias, que se encuentra en menor nivel de ciudades capitales como Cúcuta, Bucaramanga, Santa Marta, Pereira, Montería, Villavicencio, Valledupar, Ibagué y Pasto, pero que, sus ingresos son superiores a 500 mil millones y llegan a ser superiores al 76% de participación en los ingresos corrientes, tal como se muestra en la siguiente tabla:



**Tabla 1**

Millones de pesos constantes de 2017

CONCEPTO	2016	2017	Crecimiento Real 2017/ 2016	% del total 2016	% del total 2017
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>51.239.365</b>	<b>53.544.991</b>	<b>4,5%</b>	<b>78,9%</b>	<b>76,0%</b>
Tributarios	21.885.082	22.185.067	1,4%	33,7%	31,5%
No Tributarios	3.577.231	4.074.949	13,9	5,5	5,8
Ingresos por Transferencias	25.777.052	27.284.975	5,8	39,7	38,7
<b>INGRESO DE CAPITAL</b>	<b>6.367.917</b>	<b>7.799.665</b>	<b>22,5</b>	<b>9,8</b>	<b>11,1</b>
Cofinanciación	823.675	861.592	4,6	1,3	1,2
Regalías y Compensaciones sistema anterior al SGR	217.717	268.435	23,3	0,3	0,4
Rendimientos Financieros	1.168.172	1.195.423	2,3	1,8	1,7
Excedentes Financieros	1.331.416	2.358.997	77,2	2,0	3,3
Desahorro FONPET	2.226.559	2.115.131	-5,0	3,4	3,0
Otros recursos de capital (donaciones, aprovechamiento y otros)	600.378	1.000.087	66,6	0,9	1,4
<b>Recursos del Crédito</b>	<b>762.696</b>	<b>1.274.501</b>	<b>67,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,8</b>
Recursos del Balance	6.580.945	7.852.778	19,3	10,1	11,1
Venta de Activos y reducción de Capital	6.791	14.768	117,5	0,0	0,0
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>64.957.714</b>	<b>70.486.703</b>	<b>8,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda, citado en Bogotá y Restrepo, 2020

## Conclusiones

La participación en plusvalía es un gravamen establecido por el Gobierno Nacional, pero, reglamentado por el gobierno local, para fortalecer los ingresos municipales, convirtiéndose en una fuente adicional a los impuestos que generan ingresos frecuentes, como el de industria y comercio y el impuesto predial, que se vuelven insuficientes para otros conceptos como el de equipamiento colectivo, vías e infraestructura de alta necesidad para la colectividad y que contribuyen a sufragar costos del desarrollo, por lo que se facilita la calidad urbanística, mejoramiento del espacio público entre otros.

Con el desarrollo del presente artículo se pretende demostrar que pese a haberse otorgado a los municipios un derecho de captura de valor sobre los predios o terrenos, aún falta por aplicar una metodología favorable al entendimiento y aplicación del gravamen "participación de la plusvalía", puesto que se continúa presentando deficiencias de aplicación de la norma y se sigue incumpliendo con los procesos de recaudo para fines de proyección, crecimiento y desarrollo regional.

En el reconocimiento de la evolución del concepto de participación en plusvalía para la ciudad de Neiva, se observó que para la ciudad de Neiva se observa en el Acuerdo 014 de 2017 en la cual se establecen las normas para la aplicación del gravamen, el Acuerdo 028 de 2018 donde se expide el estatuto tributario del municipio de Neiva, la Resolución 008 de 2021, por medio de la cual se determina y liquida el efecto de plusvalía en el municipio de Neiva, Huila

## Bibliografía

- Barreto, N. (2003). *Contribución por plusvalía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Concejo de Neiva. (2017). *Acuerdo número 014*. Neiva: Alcaldía Municipal.
- Contreras, O.Y (2021). Instrumentos de captura de valor: evolución de la participación en plusvalía en Colombia 1997 - 2017. *Investigaciones regionales*.
- Lezama, J. (2014). Teoría social, espacio y ciudad. *Centro de estudios demográficos, urbanos y ambientales*, 12.
- Marx, C (1959). *El capital*. Fondo de cultura Económica, México
- Maldonado, C. (2002). Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia. *Leer la ciudad*, 4.
- Pinilla, J., & Rengifo, M. (2012). La ciudad y el Derecho. *Universidad de los Andes*, 24.
- Kresse, K. (2020). Value capture ideals and practice - Development stages and the evolution of value capture policies. *Cities*, 106, 1-20.
- Peterson, G.E. (2009). Unlocking land values to finance urban infrastructure. *Trends and Policy Options 7*. World Bank; PPIAF.
- República de Colombia (1991) Constitución Política de Colombia. Editorial Oveja Negra. Bogotá
- Sánchez, D., & Arcila, Y. (2018). Factores que han impedido el recaudo de la participación en plusvalía en el municipio de Dosquebradas. *Universidad Católica de Pereira*, 19.

## Anexos

### Anexo 1

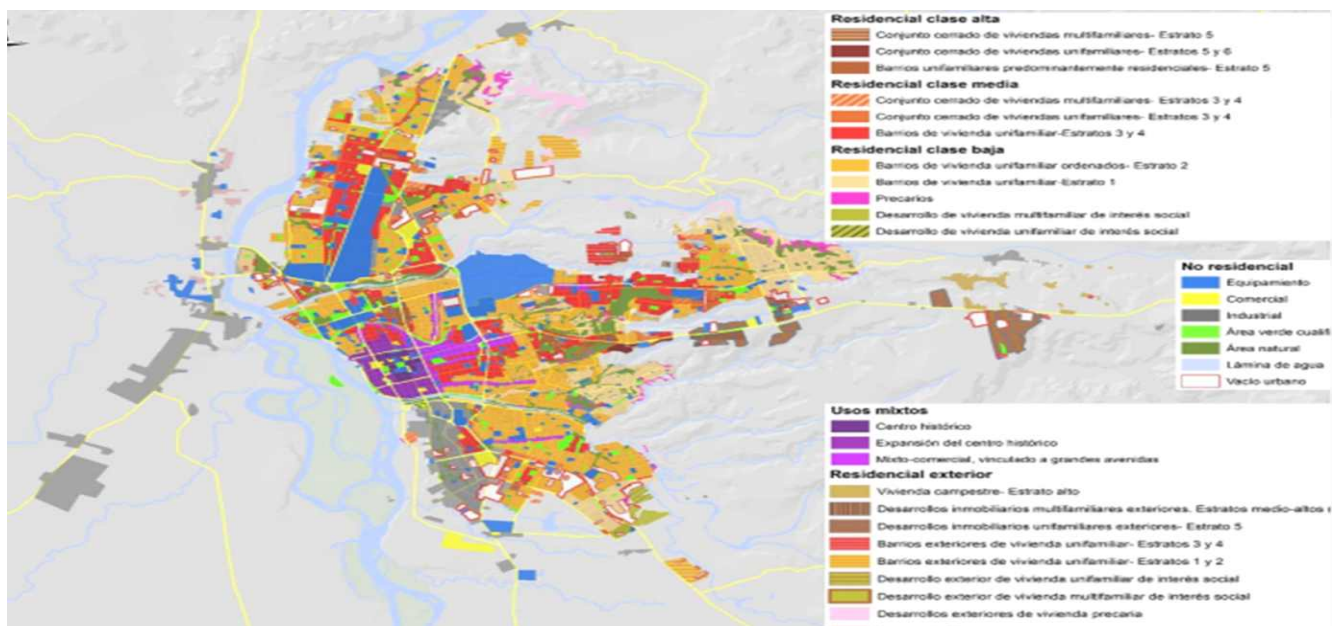
Ingresos municipales y clasificación para el municipio de Neiva 2016 a 2021

PARTIDAS	2016	2017	2018	2019	2021
<b>Ingresos corrientes</b>	338.913.559.552	339.137.472.898	355.004.674.068	360.931.023.386	359.486.239.329
<b>Ingresos tributarios</b>	106.227.446.998	112.142.323.439	120.518.834.203	123.177.739.610	112.388.635.124
<b>Ingresos No tributarios</b>	9.425.000.000	9.905.119.883	14.482.018.394	12.461.100.000	13.742.625.124
<b>Transferencias y aportes</b>	223.261.112.555	217.090.029.575	220.003.821.470	225.292.183.775	233.355.365.129

Fuente: presupuestos de cada periodo fiscal, Neiva

### Anexo 2

Análisis del municipio de Neiva



Fuente: IDOM, 2020