

CIRCULAR No. 001 25 NOV 2009

Por la cual se precisan algunos aspectos relacionados con los requisitos que deben verificar los curadores urbanos al expedir licencias de urbanización y construcción en el tratamiento urbanístico de desarrollo

El objetivo de la presente circular es precisar algunos aspectos relacionados con los requisitos que deben verificar los curadores urbanos al expedir licencias de urbanización y construcción en el tratamiento urbanístico de desarrollo.

En particular, se dará alcance al concepto de operaciones urbanas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. y se señalará el momento a partir del cual se hace exigible la participación en plusvalía para los predios sujetos al tratamiento urbanístico de desarrollo.

ANTECEDENTES

De acuerdo con el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, motivo por el cual el Distrito Capital tiene competencia para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Unido a lo anterior, de conformidad con los artículos 294¹ y 338² de la Constitución Política, corresponde exclusivamente a los órganos de carácter territorial decidir las condiciones en las que serán adoptados en su territorios los tributos que previamente han sido autorizados por la ley; en otras palabras, los entes subnacionales ejercen autónomamente su poder tributario derivado. De igual manera, así como los distritos y municipios pueden establecer los tributos que les ha autorizado la ley, la forma como deben interpretarse las normas en virtud de las cuales se adoptaron los respectivos tributos, también reside exclusivamente en las autoridades de la respectiva jurisdicción.

¹ Constitución Política de Colombia. "Artículo 294. La Ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317".

² Constitución Política de Colombia. "Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos (...)"

En el caso de Bogotá, dicha competencia está claramente delimitada por las normas que rigen para el Distrito Capital, en especial el Decreto Ley 1421 de 1993.

Lo expuesto se fundamenta en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que al estudiar en diversas oportunidades la facultad de interpretación de las normas sobre tributación territorial, ha señalado que la asignación de estas funciones a un ente del orden nacional invade el ámbito de las competencias de las entidades territoriales, que se gobiernan por autoridades propias, desconociendo la autonomía que se le reconoce conforme al artículo 287 de la Constitución Política, pues un espacio propio y normal de dicha autonomía lo constituyen la libertad y la facultad de dichas autoridades para ejecutar y aplicar la ley y las normas que produzcan los órganos de aquellas dotados de competencia normativa, sin la injerencia o intervención de los órganos de la administración centralizada³.

Es así como tratándose de la plusvalía, tributo en el cual media un estudio normativo, una cuantificación del efecto y una liquidación final del gravamen, corresponde a cada una de las autoridades locales, en el marco de sus competencias, pronunciarse sobre estos aspectos⁴.

En el mismo orden de ideas, es necesario recordar que los artículos 102 de la Ley 388 de 1997 y 68 del Decreto Nacional 564 de 2006, asignan exclusivamente a la autoridad de planeación del municipio o distrito la facultad de interpretar las normas urbanísticas en los casos de ausencia de normas aplicables a una situación o de contradicción en las mismas. En estos eventos, la autoridad de planeación emitirá sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares.

Adicionalmente, el artículo 103 del Decreto Nacional 564 de 2006, establece la obligación para los curadores urbanos de actuar en completa coordinación con las entidades que intervienen en el desarrollo municipal o distrital.

En consecuencia, es importante advertir que tanto en materia urbanística como en materia fiscal, las inquietudes sobre la aplicación de las normas en el Distrito Capital en relación con los tributos de su propiedad, deberán ser resueltas por las entidades competentes, esto es, Secretaría Distrital de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría Distrital de Hacienda⁵.

³ Ver entre otras Sentencias de la Corte Constitucional: C-877/00. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell. C-004/93. Magistrado ponente Ciro Angarita Barón, C-219/97. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, C-448/05. Magistrado Ponente. Álvaro Tafur Gálvis.

⁴ Ver artículo 161 del Decreto Ley 1421 de 1993, artículos 37 y 45 del Decreto Distrital 338 de 1993 y artículos 17 y 21 del Decreto Distrital 550 de 2006.

⁵ Ver artículos 37 y 45 del Decreto Distrital 338 de 1993.

Por lo anterior, es necesario hacer las siguientes precisiones:

1. Operaciones urbanas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

Para la aplicación de las disposiciones contenidas en el Decreto Distrital 190 de 2004, se entenderá que conforme a lo dispuesto en los artículos 13 y 19 de la Ley 388 de 1997, cualquier categoría de operación urbana específica contemplada en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., que vincule acciones urbanísticas e instrumentos de gestión y financiación urbanística para consolidar la estrategia de ordenamiento en áreas determinadas del territorio, deberá desarrollarse a través de planes parciales, sin perjuicio de otros instrumentos de planeación que le sean aplicables.

En particular, es de advertir que el artículo 48 del Decreto Distrital 190 de 2004 dispuso los Planes de Ordenamiento Zonal de Usme y del Norte como instrumentos de planificación que delimitan y establecen criterios para la gestión de los planes parciales, mandato en virtud del cual se expidió el Decreto Distrital 252 de 2007, que adoptó la Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de Integración Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme.

Así mismo, la Administración Distrital ha identificado el área correspondiente al Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, como un ámbito sujeto a planes parciales. En tal sentido se manifiesta claramente el artículo 2 del Decreto 436 de 2006 que establece, entre otros, que la formulación y adopción de planes parciales es obligatoria en "*Los suelos urbanos con tratamiento de desarrollo y los suelos de expansión urbana incluidos en los ámbitos de los Planes de Ordenamiento Zonal del Borde Norte y Usme, que aparecen delimitados en el Plano No. 1 "Delimitación Preliminar de Planes Parciales y Suelos pertenecientes a elementos de Cargas Generales"*.

Por tanto, la expedición de licencias urbanísticas en estas áreas, estará supeditada a la adopción de planes parciales dentro de los lineamientos urbanísticos que establezca el respectivo Plan de Ordenamiento Zonal, especialmente sobre el suelo clasificado como urbano.

2. Zonificación por inundación en el área del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte.

De acuerdo con el concepto técnico 4872 del 29 de junio de 2007, expedido por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, según el Plano Normativo 4 del Decreto Distrital 190 de 2004, Mapa de Amenaza por Inundación, el área del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte se encuentra en zonas de amenaza alta, media y baja por inundación.

En esta medida y como complemento a lo dispuesto en el numeral anterior, los predios que se encuentren en el ámbito delimitado como Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, requerirán de plan parcial por encontrarse en la situación prevista en el artículo 4, parágrafo 2, del Decreto Nacional 4065 de 2008⁶.

3. Exigibilidad de la participación en plusvalía para los predios sujetos al tratamiento urbanístico de desarrollo.

A continuación se expondrán algunas precisiones sobre la obligación del curador urbano de exigir la participación en plusvalía en la expedición de las licencias de urbanización y construcción en el tratamiento urbanístico de desarrollo, cuando a ésta haya lugar.

3.1 Obligación general de los curadores urbanos de exigir la participación en plusvalía en la expedición de las licencias urbanísticas.

Con el fin de verificar la obligación de los curadores urbanos respecto a la exigibilidad de la participación en plusvalía para las licencias urbanísticas, cuando a ésta haya lugar, es necesario señalar las normas de carácter nacional y distrital que establecen el momento a partir del cual se hace exigible esta obligación.

Sobre el particular, en lo que tiene que ver con la licencia de urbanismo, el artículo 83 de la Ley 388 de 1997 establece que:

“La participación en la plusvalía sólo será exigible en el momento en que se presente para el propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía, una cualquiera de las siguientes situaciones:

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

(...)

Parágrafo 2°.- Para la expedición de las licencias o permisos, así como para el otorgamiento de los actos de transferencia del dominio, en relación con inmuebles sujetos a la aplicación de la participación en la plusvalía, será necesario acreditar su pago. (Negrilla y subrayas fuera del texto original)

Así pues, la Ley estableció expresamente la solicitud de licencia de urbanización como un momento de exigibilidad de la participación en plusvalía, mandato que fue adoptado

⁶ Ver artículo 4, parágrafo 2 del Decreto Nacional 4065 de 2008 que establece lo siguiente:

Parágrafo 2. También se requerirá plan parcial siempre que el predio o predios objeto de la actuación de urbanización se encuentre en alguna de las situaciones previstas en el artículo 10 del Decreto 2181 de 2006 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
PLANEACIÓN

001. 25 NOV 2009

al tenor literal, por el Acuerdo Distrital 118 de 2003, en su artículo 4, modificado por el artículo 14 del Acuerdo 352 de 2008, que señala:

"El pago de la participación en plusvalía será exigible al momento en que ocurra uno de los siguientes eventos:

1. **Expedición de la licencia de urbanismo o construcción** que autoriza a destinar el inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada"

(...)

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

El Decreto Nacional 4065 de 2008 dispone en su artículo 9° que:

"(...) 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". (Negrilla fuera del texto original).

Adicionalmente, el artículo 46 del Decreto Distrital 327 de 2004 señala que:

"Las áreas sometidas al tratamiento de desarrollo son objeto de la participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística, en concordancia con el Acuerdo 118 de 2003 y las normas que lo reglamenten".

De otra parte, es preciso advertir que el artículo 66 del Decreto Nacional 564 de 2006, manifiesta que los curadores urbanos son particulares que ejercen funciones públicas para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigente, a través del otorgamiento de licencias urbanísticas.

Así mismo, la Circular No. 12 del 3 de marzo de 2009, expedida por la Procuraduría General de la Nación, señaló que las autoridades municipales o distritales de planeación y los curadores urbanos deberán aplicar y acatar las disposiciones del Decreto Nacional 4065 de 2008 en lo que se refiere a los predios sometidos al tratamiento de desarrollo y que no requieren de un plan parcial, previo a la expedición de la licencia urbanística.

Por tanto, el deber de verificación de la exigibilidad de la participación en plusvalía al momento de expedir la licencia de urbanización y/o construcción, cuando a ésta haya lugar, no sólo surge de las normas urbanísticas, sino también de los mandatos de carácter tributario, razón por la cual la obligación del curador en este sentido se somete a lo dispuesto en normas urbanísticas y fiscales.



3.1.1 Precisiones sobre el momento a partir del cual se hace exigible la participación en plusvalía para los predios sometidos al tratamiento urbanístico de desarrollo.

Una vez señaladas las disposiciones normativas que establecen el momento a partir del cual se hace exigible la participación en plusvalía, es necesario señalar que para el caso de las zonas sometidas al tratamiento urbanístico de desarrollo, los curadores urbanos deberán verificar la exigibilidad de la participación en plusvalía con ocasión de la expedición de la licencia de urbanización, cuando a ésta haya lugar. Esto es así, por cuanto en el citado tratamiento urbanístico, el potencial de edificabilidad y la habilitación del suelo para el desarrollo de los usos emergentes de la licencia de urbanización y no de la licencia de construcción, cuya decisión es consecuencia de las normas a las que se accede en el proceso de desarrollo por urbanización.

Por lo anterior, y de acuerdo con los artículos 17 y 21 del Decreto Distrital 550 de 2006, previa a la expedición de la licencia de urbanización, los curadores urbanos deberán remitir a esta entidad la solicitud del estudio que determine la liquidación del efecto plusvalía⁷.

Por otra parte, es preciso advertir que la obligación que tienen los curadores urbanos de verificar si sobre un determinado predio o predios hay lugar a la participación en plusvalía, no se contrae a establecer si esta participación (liquidación) se encuentra inscrita en su folio de matrícula inmobiliaria⁸.

De igual manera, el tributo para existir no depende de su inscripción. Cuando el artículo 44 del Decreto Ley 1250 de 1970 establece que "*Por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro, surtirá efecto respecto de terceros, sino desde la fecha de aquel*", no se está eximiendo al curador ni al propietario del predio, del cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997. En esta relación jurídica el curador no

⁷ Ver artículos 17 y 21 del Decreto Distrital 550 de 2006:

Artículo 17. **Subsecretaría de Planeación Socioeconómica.** Son funciones de la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica, de la Secretaría Distrital de Planeación, las siguientes:

"(...) k). Dirigir las acciones encaminadas al avalúo, cálculo, determinación y liquidación del efecto Plusvalía y otros instrumentos financieros de ordenamiento territorial que se desarrollen en el Distrito".

Artículo 21. **Dirección de Economía Urbana.** Son funciones de la Dirección de Economía Urbana, de la Secretaría Distrital de Planeación, las siguientes:

"(...) d). Ejecutar las acciones encaminadas al cálculo, determinación y liquidación del efecto Plusvalía.

⁸ Ver memorando interno No. 3-2009-09455 expedido por la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Secretaría Distrital de Planeación.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
PLANEACIÓN

0 0 1 2 5 NOV 2009

es un tercero, pues el curador cumple una función pública asignada por la Ley y el particular ha sido afectado directamente por las acciones urbanísticas generadoras de plusvalía. El mandato del Decreto Ley 1250 de 1971 debe entenderse respecto de terceros y no respecto del propietario del predio o del curador urbano en cumplimiento de la función pública asignada por la ley.

Ahora bien, en respaldo de todo lo anteriormente expuesto, el artículo 108 del Decreto Nacional 564 de 2006 establece:

“Artículo 108. Pago de los impuestos, gravámenes, tasas, participaciones y contribuciones asociados a la expedición de licencias. El pago de los impuestos, gravámenes, tasas y contribuciones asociados a la expedición de licencias, será independiente del pago de las expensas por los trámites ante el curador urbano.

Cuando los trámites ante los curadores urbanos causen impuestos, gravámenes, tasas, participaciones o contribuciones, los curadores sólo podrán expedir la licencia cuando el interesado demuestre la cancelación de las correspondientes obligaciones.

Parágrafo 1º. Sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria a que haya lugar por el incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, el curador urbano solamente debe verificar que el contribuyente acredite el pago de las obligaciones tributarias que se causen con ocasión de la expedición de la licencia. (...).” (Subrayas fuera del texto original)

Conforme a lo anterior y dentro del marco de lo previsto en el artículo 67 del Decreto Nacional 564 de 2006, corresponde a los curadores urbanos verificar que el contribuyente acredite el pago de las obligaciones tributarias que se causen con ocasión de la expedición de la licencia, de manera independiente a que la obligación tributaria como en el caso de la participación en plusvalía, se encuentre inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria o del hecho que se considere que eventualmente no habrá monto a pagar por concepto de este tributo.

CONCLUSIONES

1. La interpretación de la aplicación de la norma en materia urbanística y fiscal en el Distrito Capital, se encuentra en cabeza de la Secretaría Distrital de Planeación, de la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría Distrital de Hacienda y de la Unidad Administrativa Especial de Catastro, respectivamente.
2. Las operaciones urbanas contempladas en el Decreto Distrital 190 de 2004 (POT), y las normas que lo desarrollen y complementen, deberán someterse a la adopción de planes parciales, sin perjuicio de otros instrumentos de planeación que le sean aplicables, especialmente sobre el suelo clasificado como urbano.
3. Los predios localizados en el ámbito de los Planes de Ordenamiento Zonal, requerirán de plan parcial como lo manifiesta claramente el artículo 2 del Decreto Distrital 436 de 2006 que establece, entre otros, que la formulación y



00 125 NOV 2009

ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría

PLANEACIÓN

adopción de planes parciales es obligatoria en "Los suelos urbanos con tratamiento de desarrollo y los suelos de expansión urbana incluidos en los ámbitos de los Planes de Ordenamiento Zonal del Borde Norte y Usme, que aparecen delimitados en el Plano No. 1 "Delimitación Preliminar de Planes Parciales y Suelos pertenecientes a elementos de Cargas Generales".

4. Los predios ubicados en el ámbito delimitado como Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, requerirán de plan parcial por encontrarse en la situación prevista en el artículo 4º, parágrafo 2, del Decreto Nacional 4065 de 2008.
5. Los curadores urbanos deberán verificar que el contribuyente acredite el pago de las obligaciones tributarias que se causen con ocasión de la expedición de la licencia urbanística.
6. En el caso de los predios que reciban el tratamiento urbanístico de desarrollo, la exigibilidad de la participación en plusvalía se concretará al momento de la solicitud de la licencia de urbanización, cuando a ésta haya lugar.

25 NOV 2009

MARÍA CAMILA URIBE SÁNCHEZ
SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

Aprobó: Claudia Matilde Sandoval Castro
Subsecretaria de Planeación Territorial

Fariel Enrique Morales Perdomo
Subsecretario Jurídico

Revisó: Sandra Patricia Samacá Rojas
Directora de Planes Parciales

Jairo Andrés Revelo Molina
Director de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Adriana Montaña Garzón – Profesional Especializado Dirección de Planes Parciales 046



GOBIERNO DE LA CIUDAD