



0603

16 MAYO 2012

Resolución No. \_\_\_\_\_

**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”*”.**

## LA SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de las facultades conferidas en los artículos 34, 56 y 58 del Código Contencioso Administrativo, el literal d) del artículo 36 del Decreto Distrital 550 de 2006, artículo 18 del Decreto Distrital 020 de 2011, y

### CONSIDERANDO

Que el Acuerdo Distrital 118 de 2003 *“Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital”*, modificado por el Acuerdo Distrital 352 de 2008, estableció las condiciones generales para la aplicación de la participación en plusvalía contemplada en el artículo 82 de la Constitución Política y en los artículos 73 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

Que el Decreto Distrital 020 de 2011 determina en su artículo 18 la transición en la implementación de las competencias y señala que: *“La Secretaría Distrital de Planeación -SDP- establecerá la normativa y los hechos generadores aplicables a los suelos antes y después de la acción urbanística generadora de plusvalía de conformidad con lo señalado en el artículo 4° del presente decreto. El cálculo y determinación del efecto plusvalía será efectuado directamente por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital -UAECD-, sin que procedan liquidaciones o estimaciones previas. La Secretaría Distrital de Planeación -SDP-, continuará con el trámite de los expedientes que se encuentren en proceso de determinación del efecto plusvalía al momento de expedirse el presente Decreto”*.

Que el Decreto Distrital 327 de 2004 *“Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital”* en su artículo 46 estableció *“Participación en plusvalías. 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”*.

Que el 21 de octubre de 2010 mediante oficio radicado con el No. 1-2010-44131, la Curaduría Urbana No. 3 solicitó a la Dirección de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación, la determinación del efecto plusvalía como inicio del trámite de la solicitud de licencia de urbanización y de construcción para el desarrollo denominado PARQUE ENGATIVA – ETAPA I ubicado en la UPZ 74 Engativa (folio 1)

Que el 14 de enero de 2011 mediante memorando No. 3-2011-00413, la Subsecretaría de Planeación Territorial de la entidad, emitió concepto técnico y normativo respecto del predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Carrera 116B No. 70 A - 54 Interior 1, en el que informó que *“se configura un hecho generador de efecto plusvalía, toda vez que el POT incorpora a usos*



***“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 “Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”.***

urbanos un suelo que en el marco normativo del Acuerdo 6 de 1990 estaba clasificado como Área Suburbana de Expansión” (folios 34 a 40).

Que con base en el anterior concepto técnico de comparación normativa, la Dirección de Economía Urbana por medio del oficio No. 2-2011-07008 del 7 de marzo de 2011 solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD- la realización del cálculo del efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1.

Que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital -UAECD- mediante oficio No. 2011EE8317 radicado en la SDP con el número 1-2011-15339 del 26 de abril de 2011, informó que para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo objeto de estudio sí existe hecho generador de plusvalía por asignación de un nuevo tratamiento con mayor edificabilidad.

Que de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 del Decreto Distrital 020 de 2011, la – UAECD- convocó a una sesión interinstitucional, mesa de objeciones celebrada el 29 de abril de 2011 entre funcionarios de la UAECD y la SDP, con el fin de analizar las objeciones formuladas por la SDP al informe técnico del cálculo del efecto plusvalía, en la que se absolvieron las inquietudes y se aprobó por parte de las entidades el respectivo cálculo.

Que el 19 de mayo de 2011, la Secretaría Distrital de Planeación expidió la Resolución No. 0582 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”* en la que resolvió determinar conforme a los avalúos y cálculos realizados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, el efecto plusvalía por metro cuadrado sobre el área bruta y sobre el área útil (folio 91 a 93).

Que el 30 de mayo de 2011, mediante radicación No.1-2011-21895, el doctor Juan Manuel González Garavito, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.427.548 de Madrid Cundinamarca, portador de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 62.209, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderado especial de Fiduciaria Bogotá S.A., sociedad de servicios financieros, interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 0582 del 19 de mayo de 2011 (folios 1 a 24).

Que el 2 de agosto de 2011, la Subsecretaria de Planeación Territorial (E), con ocasión del recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 0582 del 19 de mayo de 2011, mediante oficio No. 3-2011-10084, emitió concepto técnico en el que informó que *“el predio La Guyana antes de la entrada en vigencia del Decreto 619 de 2000 era considerado por el Acuerdo 6 de 1990 y por el Acuerdo 26 de 1993 (Plancha No. 2) como suelo suburbano de expansión”,* y que aún cuando el Acuerdo 6 de 1990 señaló el procedimiento para la incorporación de nuevas áreas urbanas, y



“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”*.”

los regímenes aplicables al mismo, el predio objeto de estudio no fue incorporado al área urbana (énfasis fuera de texto) (folios 42 a 51).

Que el 31 de agosto de 2011 mediante memorando No. 3-2011-11256, la Dirección de Trámites Administrativos le solicitó a la Dirección de Economía Urbana de la entidad, la realización de un nuevo cálculo del efecto plusvalía y un estudio de los argumentos del recurso interpuesto, en consideración a lo informado por la Dirección de Norma Urbana mediante memorando No. 3-2011-10084 del 2 de agosto de 2011 en el que indica que la Aeronáutica Civil sostiene que la altura permitida para el predio en estudio es de 5 pisos *“situación que implicaría variar los cálculos de desarrollo por construcción y de edificabilidad incluidos en el estudio comparativo de norma expedido por la Dirección de Planes Parciales bajo el No. 3-2011-00413”* (folio 55).

Que el 7 de septiembre de 2011 la Dirección de Economía Urbana mediante oficio No. 2-2011-33785, le solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital -UAECD- que se practique un nuevo cálculo del efecto plusvalía para el predio de la resolución recurrida (folio 58).

Que mediante memorando No. 3-2011-15384 del 7 de diciembre de 2011 la Dirección de Economía Urbana remitió a la Dirección de Trámites Administrativos de la SDP el cálculo de plusvalía del predio debidamente corregido y aprobado en la sesión del 19 de octubre de 2011 emitido por la – UAECD- mediante oficio No. 2011EE37644 radicado en la entidad con el No. 1-2011-52866 el 1 de diciembre de 2011 en el que informó que *“el hecho generador de plusvalía para este predio es el cambio en la zonificación de los usos del suelo, hacia uno más rentable (...)”* (folios 67 a 90).

Que el 29 de febrero de 2012 mediante radicado No. 1-2012-10037, el Doctor Juan Manuel González Garavito presentó observaciones y objeciones al memorando No. 3-2011-10084 del 2 de agosto de 2011 de la Dirección de Economía Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación y cálculo del efecto plusvalía para el predio de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (folios 104 a 109).

### RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO

Esta instancia entra a decidir el recurso de reposición interpuesto por el doctor Juan Manuel González Garavito quien actúa como apoderado especial de la sociedad Fiduciaria Bogotá S.A., en contra de la Resolución No. 0582 del 19 de mayo de 2011, en la que se analizarán cada uno de los requisitos formales y sustanciales del recurso, a efectos de determinar la procedencia o no de los argumentos expuestos por el recurrente conforme se indica a continuación:



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”.***

## 1. Procedencia

El recurso de reposición presentado contra la Resolución No. 0582 del 19 de mayo de 2011, es procedente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, el cual dispone que por regla general contra los actos que ponen fin a una actuación administrativa proceden los siguientes recursos:

*“1° El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque.*

*2° El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito (...).”*

Igualmente, es procedente, de conformidad con lo expuesto en el artículo octavo de la Resolución No. 0582 del 19 de mayo de 2011, el cual se ajusta a lo preceptuado en el numeral 1° del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo.

## 2. Oportunidad

En el caso que nos ocupa, la Resolución No. 0582 del 19 de mayo de 2011 por medio de la cual se liquidó el efecto plusvalía del predio objeto de estudio, fue publicada y fue notificada por edicto el día 13 de septiembre de 2011, conforme a lo establecido en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 (folio 103).

El apoderado de la parte interesada doctor Juan Manuel González Garavito, actuando como apoderado especial de Fiduciaria Bogotá S.A., sociedad de servicios financieros, interpuso el recurso de reposición personalmente el día 30 de mayo de 2011, es decir con anterioridad a la notificación por edicto del acto administrativo.

Es por ello que en el presente caso medió la notificación por conducta concluyente establecida en el artículo 48 del Código Contencioso Administrativo<sup>1</sup>. Al respecto resulta importante destacar que en un caso similar la Corte Constitucional en sentencia No. T-928 de 2010 sostuvo que el mencionado artículo 48 contempla dos situaciones concretas en las cuales media la notificación por conducta concluyente a saber:

*“(i) cuando el interesado dándose por suficientemente enterado, conviene con el acto, esto es, esta de acuerdo con el contenido del mismo; y, (ii) cuando aquél utiliza en tiempo los recursos gubernativos procedentes. Sin embargo, se debe resaltar que dicho artículo no regula el caso en*

<sup>1</sup> “Art. 48.- *Falta o irregularidad de las notificaciones. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga con ella o utilice en tiempo los recursos legales”.*



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”*”.**

*desacuerdo con el mismo y no hubiere ejercido en tiempo los recursos gubernativos procedentes por cuanto la autoridad administrativa no los indicó y tampoco señaló el plazo para interponerlos ni ante quién debían ejercerse”<sup>2</sup>*

De lo anterior se puede concluir, que aún cuando el recurso haya sido interpuesto con anterioridad a la notificación por edicto, la parte interesada tuvo conocimiento de la misma e interpuso el recurso de reposición pertinente, por lo que la notificación se entiende surtida el día 30 de mayo de 2011, fecha en la cual se presentó el recurso de reposición ante la entidad (folio 1 a 24).

### 3. Requisitos formales

La interposición del recurso de reposición se ajusta a lo dispuesto en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo, toda vez que se presentó dentro del plazo legal, personalmente, por escrito, sustentando concretamente los motivos de inconformidad, con indicación del nombre del recurrente, relacionando las pruebas que pretende hacer valer e indicando el nombre y dirección del mismo.

### 4. Argumentos del recurrente

El recurrente interpone recurso de reposición contra la Resolución No. 0582 del 19 de mayo de 2011, argumentando principalmente la imposibilidad del cobro de la participación en la plusvalía por la irretroactividad de las normas tributarias (cambio del régimen de zonificación de los usos del suelo de suburbano a urbano) y la imposibilidad del cobro de la participación en la plusvalía por el no acaecimiento de los hechos generadores (aprovechamiento del suelo en área edificada) (folios 1 a 24):

a) Respecto a la irretroactividad de las normas tributarias, por el cambio del régimen de zonificación de los usos de suburbano a urbano, argumenta el recurrente que hasta el momento el Concejo Municipal ha expedido la siguiente reglamentación sobre plusvalía: El Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003, el Decreto Distrital 084 del 29 de marzo de 2004 y el Decreto 20 del 19 de enero de 2011.

*“De conformidad con lo anterior encontramos que en el Distrito Capital la Participación en la Plusvalía tiene plena aplicación desde el 2004, año en el cual quedó completamente reglamentado este tributo y las entidades correspondientes pudieron iniciar las gestiones tendientes a su cobro en los porcentajes correspondientes. (Énfasis fuera de texto).*

<sup>2</sup> Ver sentencia T 928 de 2010 M.P Luis Ernesto Vargas Silva.



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”*”.**

*En este punto, llegamos a la cuestión ampliamente debatida al respecto, esta es ¿Qué tratamiento se le debe dar a las plusvalías que se generaron en el lapso de tiempo que existe entre la expedición de la Ley 388 de 1997 y el Acuerdo 118 de 2003?”*

Aduce el recurrente la aplicación al caso objeto de estudio de la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 31 de mayo de 2007 M.P Fabio O. Castiblanco<sup>3</sup>, argumentando lo siguiente:

- *“De acuerdo con la normatividad contenida en el Acuerdo 6 de 1990, el predio denominado “La Guyana” se encontraba ubicado(sic) suelo suburbano de expansión, en este orden de ideas, le era aplicable el Acuerdo 26 de 1996 “Por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del borde occidental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dicho sistema y se dictan otras disposiciones”.*
- *Como el predio “La Guyana” nunca surtió el proceso de incorporación en los términos del Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, el mismo pasó de suelo suburbano de expansión a suelo urbano como consecuencia de la expedición del Decreto 619 del 28 de julio de 2000 “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fé de Bogotá, Distrito Capital”.*
- *En este orden de ideas, es importante resaltar que si bien se podría haber presentado el hecho generador por el cambio en la zonificación de los usos del suelo, al momento de la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (28 de julio de 2000) la participación en la plusvalía no se encontraba reglamentada por parte del Concejo Distrital de Bogotá D.C., razón por lo cual no puede ser exigida actualmente pues de estaría violando el principio constitucional de la irretroactividad de los tributos consagrado en el artículo 363 de la Constitución Política que dispuso:*

*“Artículo 363.- principios del sistema tributario. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”.*

*Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad” (énfasis fuera de texto).*

<sup>3</sup> *“Surge entonces el siguiente interrogante: ¿la participación de la plusvalía opera a partir de cuando el ente territorial a través de Acuerdo lo adopta? A juicio de la Sala la respuesta es **afirmativa**, si se tiene en cuenta que no obstante que la ley es lo suficientemente completa para establecer la constitución del gravamen en la medida que determina los elementos de la obligación tributaria, se precisa de un acto administrativo que la incorpore dentro de cada uno de los entes territoriales, toda vez que el tributo es de carácter municipal tal como se infiere del inciso final de la norma transcrita” (Art. 73 de la Ley 388 de 1997) (...).*

*Si bien es cierto que tal hecho acaeció en vigencia de la ley que estableció el gravamen es anterior al Acuerdo 118 de 2004 (sic) que instaló la plusvalía en el Distrito Capital. En criterio de la Sala se requiere que el Municipio lo hubiere adoptado para su jurisdicción **previamente** a los actos que dan origen a la plusvalía por que su aplicación requiere que tal gravamen se adopte por medio de Acuerdo si se tiene en cuenta, como se dijo, el Legislador estableció la condición de su incorporación en el territorio por su aplicación” (...).*



“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”*.”

En este sentido, señala el impugnante que el principio de irretroactividad de las normas tributarias es un tema de gran importancia a nivel doctrinal y jurisprudencial, en lo relacionado especialmente con los conceptos de estabilidad, confianza y seguridad jurídica, respecto del cual la Corte Constitucional en Sentencia C-549 de 1992 señaló lo siguiente:

*“La esencia del principio de irretroactividad de la ley tributaria es la imposibilidad de señalar consecuencias jurídicas a actos, hechos o situaciones jurídicas que ya están formalizados jurídicamente, salvo que se prescriba un efecto más perfecto tanto para el sujeto de derecho, como para el bien común, de manera concurrente, caso en el cual la retroactividad tiene un principio de razón suficiente para operar. Pues lo imperfecto siempre se sujeta a lo más perfecto, dada la naturaleza perfectible de la legalidad”.*

Así mismo relaciona la sentencia C-185 de 1997, la cual dispuso en relación con los artículos 363 y 338 de la Constitución Política, lo siguiente:

*“Estas normas constitucionales plasman garantías en beneficio de los contribuyentes, pues tiene origen en la necesidad de evitar que un estado fiscalista abuse de su derecho de imponer tributos y pretenda dar a las normas que los plasman efectos hacia el pasado. Se trata, entonces, de normas favorables al contribuyente y como tales deben ser interpretadas y aplicadas”.*

Argumenta a su vez que el principio de irretroactividad no es absoluto y que puede ser controvertido en el evento que la norma beneficie al sujeto pasivo de la obligación tributaria:

*“en el caso del predio “la Guyana” este principio cobra plena vigencia, ya que es evidente el perjuicio que se le causa a la sociedad propietaria del inmueble (Fiduciaria Bogotá S.A. como vocera del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Engativá- Fidubogotá), toda vez que se está exigiendo el cobro de la participación en plusvalía de forma retroactiva cuando el hecho generador de la misma se presentó con anterioridad a que el Concejo Distrital reglamentara la materia, tal y como lo exige expresamente la Ley 388 de 1997”.* (Énfasis fuera de texto).

b) Ahora bien, respecto a la imposibilidad del cobro de la participación en plusvalía por el no acaecimiento de los hechos generadores. (Aprovechamiento del suelo en área edificada) aduce el recurrente:

Que al analizar las Planchas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., se pudo determinar que el predio “La Guyana” presenta la siguiente información:

- |                        |                   |
|------------------------|-------------------|
| • Tipo de Suelo:       | Urbano.           |
| • APZ:                 | No. 74 Engativa   |
| • Área de Actividad:   | Residencial       |
| • Zona:                | Residencial Neta. |
| • Tratamiento:         | Desarrollo        |
| • Índice de Desarrollo | Rango 1           |



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”.***

Respecto a la aplicación del artículo 361 del POT de Bogotá, D.C, adujo lo siguiente:

*“el artículo 361 del POT de Bogotá, D.C., definió el Tratamiento de Desarrollo como “(...)aquel que orienta y regula la urbanización de los terrenos o conjunto de terrenos urbanizables no urbanizados, localizados en suelo urbano o de expansión, a través de la dotación de las infraestructuras, equipamientos y de la generación del espacio público que los hagan aptos para su construcción, en el marco de los sistemas de distribución equitativa de cargas y beneficios, definidos en el Título III de la presente revisión”. Es así como, dicho proceso se puede adelantar de dos maneras:*

- *A través de plan parcial cuando el(los) predio(s) tenga(n) un área igual o mayor a diez (10) hectáreas netas urbanizables.*
- *O por medio de licencia de urbanismo expedida por una Curaduría Urbana cuando el (los) predio(s) no requiera(n) plan parcial.”*

Por lo que manifiesta que *“En el caso concreto del predio “La Guyana”, no es necesario contar con Plan Parcial para su desarrollo, puesto que el mismo cuenta con un área bruta de nueve mil setecientos treinta y dos punto veinte metros cuadrados (9.732,20 M2), razón por la cual se(sic) es posible directamente la licencia de urbanismo ante una de las Curadurías Urbanas de la ciudad”.*

c) Respecto a las normas urbanísticas aplicables al predio en estudio se remite a las disposiciones de la UPZ No. 74 engativa, sin embargo aduce que como la misma aún no ha sido reglamentada por el Distrito, aplican las normas transitorias que para el caso consagró el Plan de Ordenamiento Territorial -Decreto 190 de 2004, en el artículo 478 numeral 9º, así:

***“Artículo 478. Régimen de Transición.***

*Las normas consignadas en el presente Plan se aplicarán teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en este artículo: (...)*

***“9. Normas sobre usos y tratamientos.*** *Las normas sobre usos y tratamientos, contenidas en el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, se continuarán aplicando hasta tanto se expida la reglamentación del presente Plan”.*

Respecto a las normas aplicables al predio sostiene el impugnante lo siguiente:

Las normas aplicables al predio *“la Guyana”* eran los Decretos 734 del 23 de noviembre de 1993 *“por el cual se reglamenta el proceso de Desarrollo por Urbanización en las Áreas Urbanas de Santa Fé de Bogotá D.C”* y 737 del 22 de noviembre de 1993 *“Por el cual se asigna el Tratamiento General de Desarrollo en las Áreas urbanas de Santa Fé de Bogotá, D.C”*





“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”*.”

Aduce que “en la evidente contraprestación existente entre la carga por el beneficio, (Estado-Particular) no cabe un tercer elemento que constituya una carga adicional al particular, por un beneficio normativo que ya fue objeto de “pago”.

“lo anterior quiere decir que, considerar la aplicación del artículo 44 del Decreto 327 de 2004, como un hecho generador de plusvalía derivado del incremento del aprovechamiento del suelo por permitir una mayor área edificada, constituye sin lugar a dudas la imposición de una doble carga (duelo y tributo), por un mismo beneficio (edificabilidad) toda vez, que se trata del resultado de un ejercicio de contraprestación de cargas y beneficios (...) *si se cobra entonces participación en plusvalía, sería cobrar dos veces por lo mismo*” (énfasis fuera de texto).

Adicional a lo anterior considera el apoderado que:

“el estudio técnico concertado por la Secretaría Distrital de Planeación y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital mediante el cual se fundamentó la Resolución No. 0582 del 19 de mayo de 2011 calculó el potencial de edificabilidad máximo con base en las cesiones adicionales que se pueden lograr a través del artículo 44 del Decreto 327 de 2004, lo cual como quedó demostrado anteriormente no es posible por tratarse de una decisión del particular y no una acción urbanística que genere un beneficio en el aprovechamiento del suelo. *Es así como, el cálculo se debió realizar teniendo como sustento la edificabilidad básica y la restricción de altura con que cuenta el inmueble de conformidad con el Oficio No. 4400-IA-2010060730 del 16 de diciembre de 2010, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil*”.

## 5. Problemas Jurídicos

De acuerdo con lo anterior, y de conformidad con los argumentos expuestos por el recurrente, la Secretaría Distrital de Planeación deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

- i) ¿Existe o no vulneración del principio de irretroactividad tributaria, en el sentido de si el hecho generador de la obligación se concretó con anterioridad a la expedición del Acuerdo 118 de 2003 expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, D.C.?
- ii) Existe o no error en el estudio normativo que fundamentó la liquidación de plusvalía al hacer la comparación normativa entre el Acuerdo 6 de 1990 y el POT (Decreto 190 y 327 de 2004)? ¿Cual es la normatividad aplicable al predio “La Guyana” sujeto a tratamiento de desarrollo? ¿Le aplican las normas transitorias del POT, artículo 478 numeral 9º del Decreto 190 de 2004 y por ende los Decretos 734 y 737 de 1993 como lo aduce el recurrente?
- iii) ¿Se debe tener en cuenta la restricción de altura con que cuenta el inmueble para realizar el cálculo de plusvalía?



“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”*.”

Para los efectos, la Secretaría Distrital de Planeación hará unas consideraciones generales sobre la participación en plusvalía y el principio de irretroactividad, seguidamente estudiará de conformidad con los hechos y argumentos expuestos, en primer lugar, la vigencia en la aplicación de la participación en plusvalía, a efectos de establecer si existió vulneración del principio de irretroactividad tributaria al expedir la Resolución 0582 de 2011, en segundo lugar analizará la normatividad aplicable y finalmente verificará cada uno de los informes técnicos presentados por la SDP y por la UAECD, así como el contenido del oficio de la Aeronáutica Civil No. 4400-IA-2010060730 aportado por el recurrente relacionado con el oficio respecto a la altura permitida para el predio en estudio.

## 6. Sobre el caso concreto

### 6.1 Respecto del argumento del recurrente, en el cual señala que existe violación del **principio de irretroactividad tributaria**:

Aduce el recurrente que para el presente caso debe aplicarse el principio de irretroactividad tributaria en atención a que el hecho generador de la obligación se concretó con anterioridad a la expedición del acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003. Esta afirmación es efectuada en atención a que considera que el Decreto Distrital 619 del 28 de julio de 2000 *“por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fé de Bogotá D.C”* configura el hecho generador de la participación en plusvalía, toda vez que establece una acción urbanística de las definidas en el artículo 74 de la Ley 388 de 2007.

Al respecto resulta pertinente indicar que la Ley 388 de 1997 desarrolla en el artículo 74 la noción de **hecho generador** de la participación en plusvalía y los presupuestos que la integran estableciendo que: *“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”* (El resaltado es nuestro).<sup>4</sup>

Estamos entonces ante un conjunto relativamente complejo de factores que deben concurrir antes de llegar a la exigencia por parte de la administración del pago de la participación en plusvalía:

<sup>4</sup> Adicionalmente, el artículo 87 de la Ley 388 de 1997, establece que constituye hecho generador la participación en plusvalía por ejecución de obras públicas.



“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”*.”

- 1°. Una decisión administrativa que configura una actuación urbanística<sup>5</sup>
- 2° Esa decisión debe hacer referencia a un cambio en la clasificación del suelo, en el régimen de usos del suelo o en el incremento de la edificabilidad
- 3° Un acuerdo de carácter general que autoriza a aplicar en el municipio o distrito el tributo
- 4°. Una autorización específica de usos más rentables o mayor edificabilidad
- 5° Esa autorización debe estar conforme con lo que establezca el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen

No basta entonces uno solo de estos factores, es imprescindible que estén presentes todos y, entre ellos, la autorización específica es esencial, toda vez que las decisiones administrativas pueden tener un carácter general y abstracto o particular y concreto, condición que debe ser analizada en cada caso. La regla general parece ser la de los actos generales y abstractos, como ocurre en el caso que nos ocupa y se explica a continuación.

El carácter esencial de la autorización específica como elemento estructurador de la participación en plusvalía fue señalado desde la exposición de motivos del Acuerdo 118 de 2003 al ser presentado al Concejo de Bogotá, en los siguientes términos: *“para que se realicen los hechos generadores de la participación en plusvalía se requiere que no sólo exista una decisión administrativa, que constituya acción urbanística, sino que se requiere de una decisión que contenga una autorización específica, respecto a cualquiera de los tres hechos generadores a que se refiere el artículo 74 de la Ley 388 de 1997”*<sup>6</sup> El tema específico fue debatido en el Concejo durante el trámite de aprobación del Acuerdo 118 de 2003.

<sup>5</sup> *Acción urbanística.* La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: 1. **Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.** 2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos. 3. **Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.** 4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas. 5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda. 6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley. 7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social. 8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria. 9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes. 10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley. 11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística. 12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados. 13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas. 14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio. 15. Adicionado por el art. 192, Ley 1450 de 2011 Parágrafo.- Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente Ley.

<sup>6</sup> Exposición de motivos Acuerdo 118 de 2003. Anales del Concejo.



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”.***

Tanto la administración como el Concejo consideraron el problema que se aborda en el recurso que aquí se decide, respecto al manejo que debía darse a aquellos actos administrativos que habían sido aprobados con anterioridad a la entrada en vigencia del Acuerdo 118 de 2003 y el Plan de Ordenamiento Territorial fue el primero de ellos. La solución jurídica está dada por el parágrafo primero del artículo 5° del Acuerdo 118 que dispone: *“En los casos en que se hayan configurado acciones urbanísticas previstas en el Decreto 619 de 2000 o en los instrumentos que lo desarrollan y que no se haya concretado el hecho generador conforme a lo establecido en el presente artículo, habrá lugar a la liquidación y cobro de la participación en plusvalía. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia del presente Acuerdo, la Administración Distrital procederá a liquidar de manera general el efecto de plusvalía de acuerdo con las reglas vigentes.*

Es de aclarar que existe un problema de remisión en este parágrafo cuando señala que *“conforme a lo establecido en este artículo”* y realmente debe remitir al artículo 3 que establece: *“Hechos generadores. Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía derivada de la acción urbanística de Bogotá Distrito Capital, las autorizaciones específicas ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, en los siguientes casos (...)”* Pero este pequeño error no invalida la concepción de la concreción de la obligación tributaria, ni de la aplicación del principio de irretroactividad en materia tributaria, contenida en el Acuerdo 118 de 2003.

En el caso concreto se destaca a primera vista que el recurrente omite del todo el análisis de la autorización específica como determinante del hecho generador del efecto plusvalía y no tiene en cuenta que en el momento de expedirse el Acuerdo 118 de 2003 no se había producido la autorización específica y, por tanto, no había surgido el hecho generador. Habida cuenta que apenas se había producido una parte de los requisitos para configurar el hecho generador, en el marco de la Ley 388 de 1997, es decir el acto administrativo contentivo de una acción urbanística, el Concejo Distrital ordenó a la administración proceder a liquidar el efecto de plusvalía aplicable a todos aquellos inmuebles respecto a los cuales no se hubiera producido la autorización específica.

En el régimen legal colombiano, habría una autorización específica en la licencia, que puede ser de urbanización o de construcción. Así lo señala la exposición de motivos del acuerdo No. 118 de 2003 donde aparece que se entiende por autorización específica el otorgamiento de licencia de urbanismo o de construcción o la expedición de certificados representativos de derechos de construcción como resultado de la formulación de un plan parcial en el cual se hayan adoptado mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios y se autoricen de manera específica aprovechamientos urbanísticos a los propietarios de tierra partícipes del plan parcial.



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 “Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”.**

En el caso concreto objeto de recurso, cuando el proyecto de desarrollo denominado PARQUE ENGATIVA – ETAPA I es presentado ante la curaduría urbana No.3 el 21 de octubre de 2010 y ésta expide la licencia mediante un acto administrativo que autoriza el proyecto urbanístico en el predio objeto de estudio, es en este último acontecimiento cuando se materializa el hecho generador.

Lo anterior se encuentra fundamentado en la posición del Consejo de Estado en el fallo expedido por la Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta del 5 de diciembre de 2011 (Rad: 25000-23-27-000-2005-00262-01), en el cual se estudió específicamente la legalidad de algunas normas del Acuerdo 118 de 2003 y se refirió a la necesidad de la existencia del Plan de Ordenamiento Territorial - POT- con anterioridad a la normativa que sobre el particular expidan los concejos municipales sobre la plusvalía, al respecto esta alta corporación dispuso lo siguiente:

*“...el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá se adoptó mediante el Decreto 619 del 28 de julio de 2000; a través de éste, el Alcalde definió los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo del Distrito Capital.*

*Por su parte, el Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003 fue publicado en el Registro Distrital 3017 de 30 de diciembre de 2003, es decir, expidió con posterioridad a los establecido en el POT, tal como lo ordena el artículo de la tan mencionada Ley 388 que dispone que las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas deben ser proferidas de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial, lo que supone que éste debe existir antes de que los concejos municipales o distritales emitan normativa sobre el particular.*

***Por otra parte, no existe norma legal o constitucional que establezca que los acuerdos generales deban ser emitidos antes del Plan de Ordenamiento Territorial.***

*Es importante anotar que la irretroactividad se predica de las normas que regulan el sistema tributario y se da cuando éstas se aplican a un periodo anterior, circunstancia que no se presenta en relación con los artículos que se analizan (artículos 3º, parágrafo primero, del acuerdo 118 de 2003), que están referidos a ordenar la delimitación de las zonas beneficiadas con las acciones urbanísticas para determinar el efecto plusvalía y a determinar que habrá lugar a la liquidación y cobro de la participación en plusvalía, cuando se hayan configurado las acciones urbanísticas y no se haya concretado el hecho generador” (Énfasis fuera de texto).*

El Consejo de Estado es claro entonces al considerar que no existe una razón constitucional ni legal para sostener que el acuerdo que regula la participación en la plusvalía debe preceder a la aprobación del POT o los instrumentos que lo desarrollan, si son de carácter general. Por tanto, una liquidación posterior del tributo, con fundamento en una autorización específica adoptada después de la aprobación del Plan y de la adopción del acuerdo general de reglamentación de la participación en plusvalía, no contradice el principio de irretroactividad tributaria como sucede en el presente caso.



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”*”.**

En suma, para la Secretaría Distrital de Planeación, en concordancia con lo establecido por el Consejo de Estado, al resolver la vigencia del Acuerdo 118 de 2003, constituye hecho generador de la participación en plusvalía, la autorización específica, la cual en nuestro caso se concreta con la expedición de la licencia de construcción. El elemento autorización específica contenido en el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, es desarrollado por el Acuerdo 118 de 2003, en cumplimiento del mandato legal del inciso segundo del artículo 73 de la Ley 388 de 1997.

Dicho Acuerdo se encuentra vigente e implica para la Administración su exigencia y cumplimiento, así que en virtud del artículo 3 del Acuerdo 118 de 2003<sup>7</sup> constituirá el hecho generador de la participación en plusvalía, derivado de la acción urbanística de Bogotá, D.C., la autorización específica ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, **de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen**, en los siguientes casos: (i) el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo; o (ii) 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.

Y para el caso que nos ocupa, como se indicará más adelante al verificar la comparación normativa efectuada al predio objeto de estudio, se pudo observar que el hecho generador de plusvalía para este predio es el cambio en la zonificación de los usos del suelo al comparar el valor del terreno en el escenario rural con el urbano actual.

De todo lo anterior y frente al caso concreto, se puede concluir que cuando los interesados realizaron la solicitud de aprobación del Proyecto Urbanístico y Licencia de Urbanización y Construcción PARQUE ENGATIVA – ETAPA I sobre el predio objeto de estudio a la Curaduría Urbana Tres (3) de Bogotá, activaron inmediatamente la liquidación del efecto plusvalía para el proyecto en particular, en aplicación del Decreto 327 de 2004 reglamentario del Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital.

<sup>7</sup> Acuerdo 118 de 2003. **“Artículo 3. Hechos generadores.** Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía derivada de la acción urbanística de Bogotá Distrito Capital, las autorizaciones específicas ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, en los siguientes casos:

1. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.

2. 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.

**Parágrafo Primero.** En el 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”.



“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”*.”

Es por esto que se desvirtúa la presunta violación al principio de irretroactividad de la ley tributaria, toda vez que para el momento en que se concretó el hecho generador de la plusvalía, el Acuerdo 118 de 2003 y el Decreto Distrital 327 de 2004 ya habían sido expedidos y se encontraban vigentes.

**6.2 Respecto a la comparación normativa** entre el Acuerdo 6 de 1990 y el POT (Decreto 190 y 327 de 2004) que fundamentó la liquidación de la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011, y la normatividad aplicable al predio:

La entidad deberá determinar si el estudio económico que tuvo como base la resolución objeto del recurso, realizó en debida forma el comparativo de norma para determinar el efecto plusvalía, es decir si la comparación entre el Acuerdo 6 de 1990 y el POT (Decretos 190 y 327 de 2004) es la debida en el caso concreto para determinar el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo. Así mismo se deberá aclarar si en atención a que la UPZ No. 74 Engativa aún no ha sido reglamentada por el Distrito, aplican las normas transitorias del POT -Artículo 478 numeral 9º-<sup>8</sup> y por ende los Decretos 734 del 23 de noviembre de 1993 y 737 del 22 de noviembre de 1993, como aduce el recurrente.

Para ello analizaremos cada uno de los conceptos técnicos emitidos por las entidades participantes en este proceso de determinación y liquidación del efecto plusvalía, no sin antes precisar que la Secretaría Distrital de Planeación inició el proceso de liquidación de este tributo atendiendo el requerimiento efectuado por la Curaduría Urbana No. 3 el 21 de octubre de 2010, en el que le solicita a la SDP se informe si la licencia de urbanización y de construcción requerida por los propietarios para el desarrollo denominado PARQUE ENGATIVA – ETAPA I ubicado en la Carrera 116 B No. 70 A – 54 In. 1 genera efecto plusvalía.

Así las cosas el 14 de enero de 2011 la Subsecretaría de Planeación Territorial expidió el concepto técnico No. 3-2011-00413, sustento de la Resolución 0582 de 2011 recurrida, en el que informó lo siguiente (folios 34 a 40):

***“El predio no cuenta con polígono de reglamentación del Acuerdo 6 de 1990 por estar contemplado como ÁREA SUBURBANA DE EXPANSIÓN. No se adoptó reglamentación específica mediante decreto de incorporación.”***

***Una vez consultado el Decreto 190 del 22 de junio de 2004 – Plan de Ordenamiento Territorial – POT, “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003” y sus planos anexos Nos. 25 y 27 “USOS DEL SUELO URBANO Y DE***

<sup>8</sup> “9. Normas sobre usos y tratamientos. Las normas sobre usos y tratamientos, contenidas en el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, se continuarán aplicando hasta tanto se expida la reglamentación del presente Plan”.



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 “Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”.**

***EXPANSIÓN” y “TRATAMIENTOS URBANÍSTICOS”, respectivamente, se estableció que el predio se encuentra localizado en suelo urbano, Área Urbana Integral, Zona Residencial con Tratamiento de Desarrollo.***

*Por otra parte, el predio se encuentra localizado dentro del “Área de Influencia Aeronáutica” defendida por el Decreto 765 de 1999 por el cual se reglamenta el Acuerdo 6 de 1990, mediante la expedición para la zona de influencia del Aeropuerto el Dorado”.*

Del anterior concepto se puede observar que efectivamente el predio en el marco del Acuerdo 6 de 1990 era considerado como Área Suburbana de Expansión y que al no haberse adoptado reglamentación específica mediante decreto de incorporación, fue el POT el que incorporó a uso urbano este suelo, por lo que las normas aplicables al predio objeto de estudio son las vigentes al momento de cumplirse los requisitos de exigibilidad del tributo<sup>9</sup> tales como son los Decretos 190 de 2004 “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.” y el Decreto 327 de 2004 “Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital” el cual en su artículo 46 señala:

***Artículo 46 “Participación en plusvalías. 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”.***

A partir de lo anterior se concluye que la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial constituyó la acción urbanística general con base en la cual se generó un mejor aprovechamiento en la zona en la cual se ubica el predio sujeto a tratamiento de desarrollo y con fundamento en lo anterior se le halla la razón al recurrente cuando aduce que de acuerdo con la normatividad contenida en el Acuerdo 6 de 1990, el predio denominado “La Guyana” se encontraba ubicado en suelo suburbano de expansión, y que como el predio nunca surtió el proceso de incorporación en los términos del Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios el mismo pasó a suelo urbano como consecuencia de la expedición del Decreto 619 del 28 de julio de 2000 “por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fé de Bogotá D.C.”.

No obstante lo anterior, no se le halla la razón cuando argumenta que “si bien se podría haber presentado el hecho generador por el cambio en la zonificación de los usos del suelo, al momento de la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (28 de julio de 2000) la participación en la plusvalía no se encontraba reglamentada por parte del Concejo Distrital de Bogotá D.C., razón por lo cual no puede ser exigida actualmente pues de estaría violando el principio constitucional de la irretroactividad de los tributos consagrado en el artículo 363 de la Constitución Política”(énfasis fuera de texto).

<sup>9</sup> Artículo 4°. Exigibilidad.- Modificado por el art. 14, Acuerdo Distrital 352 de 2008. La declaración y pago de la participación en plusvalía será exigible en el momento de 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 o en el momento en que sean expedidos a favor del propietario o poseedor certificados representativos de derechos de construcción con ocasión de la expedición de un Plan Parcial, en el cual se hayan adoptado los mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios y se hayan asignado o autorizado de manera específica aprovechamientos urbanísticos a los propietarios participantes del plan parcial.





0603

15 MAYO 2012

Continuación de Resolución No. \_\_\_\_\_

**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”.***

Este argumento queda ampliamente resuelto en el numeral 6.2 de esta resolución en el cual se determinó que no existía vulneración al principio de irretroactividad tributaria con fundamento en las decisiones judiciales del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Consejo de Estado referidas anteriormente, en las que se aclaró que las decisiones generales plasmadas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, no constituyen todavía una autorización específica que configure nacimiento de la obligación tributaria, lo que supone que éste debe existir antes de que los concejos municipales o distritales emitan normativa sobre el particular.

Aclarado lo anterior, se puede observar como efectivamente lo reconoce el recurrente, que sí existe un hecho generador de plusvalía por el cambio en la zonificación de los usos del suelo, conforme lo indicó en su oportunidad la Subsecretaría de Planeación Territorial mediante concepto técnico No. 3-2011-00413 del 14 de enero de 2011 anteriormente indicado.

Posteriormente, con base en el mencionado concepto técnico de comparación normativa, la Dirección de Economía Urbana por medio del oficio No. 2-2011-07008 del 7 de marzo de 2011 solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD- la realización del Cálculo del efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Carrera 116 No. 70 A – 54 Interior 1, quien remitió el informe técnico del cálculo del efecto plusvalía a través del oficio 2011EE8317, radicado en la SDP con el número 1-2011-15339 del 26 de abril de 2011, en el cual concluyó que para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Carrera 116 B No. 70 A – 54 Interior 1, si existe hecho generador de plusvalía, así:

*“El hecho generador de plusvalía para este predio es el cambio en la zonificación de los usos del suelo, hacia uno más rentable, lo cual, con el cálculo del mismo se corrobora, debido a que al realizar la comparación del valor del terreno en el escenario rural antes de la acción urbanística Acuerdo 6 de 1990, y la obtenida por la aplicación de la acción urbanística Decreto 327 de 2004 da como resultado que el cambio de la norma aumenta el valor del suelo en \$145.392, 50 por metro cuadrado”*

En estos términos y con base en los anteriores conceptos, la entidad expidió la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011, la cual fue recurrida, por lo que se hizo necesario requerir nuevamente concepto técnico a la Subsecretaría de Planeación Territorial de la entidad la cual mediante memorando No. 3-2011-10084 del 2 de agosto de 2011, informó lo siguiente (folio 42 a 51):

*“En este caso, el predio La Guyana antes de la entrada en vigencia del Decreto 619 de 2000 era considerado por el Acuerdo 6 de 1990 y por el Acuerdo 26 de 1993 (Plancha No. 2) como suelo suburbano de expansión.*



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”.***

*Ahora, si bien es cierto que el Acuerdo 26 de 1996 estableció unos niveles de zonificación, el artículo 18 del mismo señaló: “...Incorporación de áreas suburbanas en sectores sin desarrollar. Se incorporarán a través de los planes parciales urbanos, dentro de los cuales las unidades mínimas de actuación definidas en el presente acuerdo serán elementos importantes...” mientras que el artículo 21 estableció el carácter de las normas del tercer nivel indicando que “...Las disposiciones sobre usos y zonificación señaladas en este acuerdo son indicativas y serán precisadas en los planes parciales urbanos y en el Decreto de asignación de tratamiento que lo adopte, mediante la delimitación de subzonas y ejes de tratamiento, dentro de las pautas del presente plan de ordenamiento y las señaladas por el Acuerdo 6 de 1990...” (Negrilla fuera de texto).*

*A su vez, el Acuerdo 6 de 1990 señaló en sus capítulos VII y VIII el procedimiento para incorporación de nuevas áreas urbanas y los regímenes aplicables al mismo. Sin embargo, el predio ubicado en la Carrera 116B No. 70A-54 Interior 1, no fue incorporado al área urbana y por lo tanto, se aplica para los mismos lo señalado en el artículo 166:*

*“...Suelos destinados a usos agrícolas. Salvo que exista disposición especial en contrario, o acto administrativo de carácter particular y concreto que conlleven la utilización de los suelos en usos urbanos, u otros usos no agrícolas del suelo, se entiende que, están destinados a los usos agrícolas todos los terrenos situados en las áreas rurales del Distrito Especial de Bogotá, en las Zonas de Reserva Agrícola, en los sectores de las áreas suburbanas cuyo desarrollo no ha sido definido en usos urbanos y en los sectores de las áreas urbanas donde estén expresamente prohibidos los usos urbanos...” (Negrilla fuera de texto).*

*Así, las normas establecidas en los mencionados Acuerdos consideraban la posibilidad de surtir un proceso de incorporación al área urbana a través del régimen impositivo o del régimen concertado definido en los artículos 206 y 207 del Acuerdo 6 de 1990, mediante la adopción de un plan parcial urbano o un decreto de asignación de tratamiento, los cuales debían ser adelantados mediante las pautas incluidas en esos mismos actos administrativos. También existía la posibilidad de la combinación de los dos regímenes de conformidad con los artículos 208 y subsiguientes del Acuerdo 6 de 1990.*

*Entre tanto, según lo establecido por el artículo 194 del Acuerdo 6 de 1990, la incorporación como áreas urbanas de sectores del territorio distrital situados dentro de las áreas suburbanas implicaba un proceso de definición del desarrollo, que comprendía los siguientes aspectos:*

*“...a) La definición inicial del desarrollo del sector para el desenvolvimiento de usos urbanos, con la correspondiente determinación de los servicios públicos que deben ser instalados como soporte de tales usos, su infraestructura y especificaciones técnicas, las condiciones de su prestación y la calidad, oportunidad, periodicidad, continuidad, grado de cobertura y saturación de los mismos;*

*b) El señalamiento de las obligaciones y derechos correlativos de los propietarios, urbanizadores, constructores y demás entidades o personas admitidas como partícipes en la definición del desarrollo en usos urbanos, y*

*c) La adopción de reglamentaciones urbanísticas, mediante la instrumentación de los correspondientes decretos de asignación de tratamiento a fin de poder establecer criterio de manejo diferenciado de los usos, estructuras y regímenes, no sólo en secciones espaciales diferentes dentro del*



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 “Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”.**

*mismo sector, sino también en secuencias temporales sucesivas, atendiendo a los grados previsibles de desarrollo o de deterioro del entorno.*

*Todos los aspectos antes citados se pueden materializar en uno o en varios actos administrativos...”*

*De acuerdo con el artículo 197 del Acuerdo 6 de 1990 “Toda incorporación de nuevos sectores del territorio distrital como áreas urbanas conlleva una vez definido inicialmente su desarrollo en usos urbanos, la adopción de una reglamentación específica de los usos urbanos permitidos y su intensidad, así como del manejo de las estructuras, edificaciones, volúmenes y densidades permitidas; los reglamentos concernientes al espacio público y un programa de instalación y prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, telefonía, recolección domiciliaria de basura y los demás que se consideren necesarios en la respectiva reglamentación, con la calidad, periodicidad, continuidad, grado de cobertura y especificaciones técnicas apropiadas para los usos urbanos permitidos, todo ello teniendo como orientación el plan zonal, si lo hubiere.”*

*De lo anterior se concluye que, contrario a lo expuesto por el recurrente y considerando que el predio ubicado en la Carrera 116B No. 70A-54 Interior 1 no surtió el proceso de incorporación ni se adoptó normatividad específica para el mismo según lo contemplado anteriormente, bajo el marco del Acuerdo 6 de 1990 se encontraba por fuera del polígono de reglamentación del área urbana, haciendo parte del área suburbana de expansión, definida por el artículo 185 como “...la franja de transición, que rodea las áreas urbanas de la ciudad y los núcleos urbanos de corregimientos y veredas, así como las Áreas que se extienden a lo largo de las vías de acceso y en donde coexisten los modos de vida rurales y urbanos, como una prolongación de la vida urbana en el campo.*

*Como regla general el desarrollo de terrenos de las áreas suburbanas está definido en usos agrícolas mientras no sean incorporados como áreas urbanas, mediante la definición de su desarrollo en usos urbanos...” (Negrilla fuera de texto).*

*A su vez, el artículo 188 definió las Áreas Suburbanas de Expansión como “...aquellos terrenos rústicos que no tienen o han perdido su vocación agrícola, sobre los que existe gran presión para su utilización en usos urbanos, determinada por la paulatina mejora de las condiciones de accesibilidad, los cuales requieren de un proceso inmediato ordenado de incorporación como áreas urbanas y de programas de desarrollo armónico de todos los servicios públicos, a fin de que no se advierta atraso en la instalación de alguno de ellos con respecto a los otros y al desarrollo vial, de manera que no se alienen formas deficientes de urbanización.*

*Algunos terrenos situados dentro de las áreas de que trata el presente Artículo, no pueden o no deben llegar a ser aptos para su definición en usos urbanos, como son aquellos que constituyen reservas forestales, ambientales, ecológicas o paisajísticas y los que presentan graves riesgos para la vida y la salud de los habitantes, topografía escarpada. Allí se ejercerá un control policivo especialmente estricto y se procurará su conversión prioritaria en espacio público para evitar que se haga mal uso de ellos y para que sirvan adecuadamente como soporte al proceso de urbanización de las Áreas suburbanas de expansión.*

*Las Áreas Suburbanas a las que se refieren este artículo y el anterior corresponden a aquellas a las cuales les es aplicable el Tratamiento Especial de Segundo Nivel de Zonificación denominado Tratamiento de Incorporación...” (Negrilla fuera de texto).*



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 “Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”.**

*En el numeral 3.2.2. – Plan de Ordenamiento Territorial, se manifiestan entre otros:*

- *“... Al analizar las Planchas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. que contienen la información relativa a la Clasificación de los Usos del Suelo, las Unidades de Planeamiento Zonal, los Usos del Suelo Urbano y de Expansión, los Tratamientos Urbanísticos y los Índices de Desarrollo respectivamente, se pudo determinar que el predio “La Guyana” presenta la siguiente información:*

- *Tratamiento: Desarrollo ...*

*... El artículo 361 del POT de Bogotá D.C., definió el Tratamiento de Desarrollo como “(...)aquel que orienta y regula la urbanización de los terrenos o conjunto de terrenos urbanizables no urbanizados, localizados en suelo urbano o de expansión, a través de la dotación de las infraestructuras, equipamientos y de la generación del espacio público que los haga aptos para su construcción, en el marco de los sistemas de distribución equitativa de cargas y beneficios, definidos en el Título III de la presente revisión.” Es así como, dicho proceso se puede adelantar de dos maneras:*

- *A través de plan parcial cuando el(los) predio(s) tenga(n) un área igual o mayor a diez (10) hectáreas netas urbanizables.*
- *O por medio de licencia de urbanismo expedida por una Curaduría Urbana cuando el(los) predio(s) no requiera(n) plan parcial.*

*En el caso concreto del predio “La Guyana” no es necesario contar con plan parcial para su desarrollo, puesto que el mismo cuenta con un área bruta de nueve mil setecientos treinta dos punto veinte metros cuadrados (9.732,20 M2), razón por la cual es posible solicitar directamente la licencia de urbanismo ante una de las Curadurías Urbanas de la ciudad...*

*No obstante, el recurrente señala que para determinar las normas aplicables al predio ubicado en la Carrera 116B No. 70A-54 Interior 1 en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial, se debe tener en cuenta el régimen de transición señalado en el artículo 478 del Decreto Distrital 190 de 2004 por cuanto la UPZ No. 74 Engativá aún no ha sido reglamentada, debiéndosele aplicar específicamente el numeral 9, el cual establece:*

*“... Normas sobre usos y tratamientos. Las normas sobre usos y tratamientos, contenidas en el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, se continuarán aplicando hasta tanto se expida la reglamentación del presente Plan...”*

*En este punto cabe señalar que si bien la mencionada UPZ no se encuentra aún reglamentada, el Tratamiento de Desarrollo sí fue debidamente reglamentado mediante el Decreto Distrital 327 de 2004 y por tanto, lo contenido en el mismo, es la norma aplicable al predio en cuestión, tal como lo menciona el mismo recurrente en el numeral 3.2.3. de su escrito. Es además por esta razón, que en este caso no se considera aplicable el artículo 478 del Decreto Distrital 190 de 2004, más aún, cuando el predio de acuerdo a la norma anterior, se encontraba por fuera del polígono de reglamentación del área urbana, haciendo parte del área suburbana de expansión”.*



“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”*.”

Del concepto anterior se puede observar que al no haberse surtido el proceso de incorporación, ni al haberse adoptado normatividad específica para el mismo, es claro que bajo el marco del Acuerdo 6 de 1990 el predio se encontraba fuera del polígono de reglamentación del área urbana, es decir que hacía parte del área suburbana de expansión y que al adoptarse el POT se generó un cambio en la zonificación de los usos del suelo, siendo este el hecho generador de la plusvalía el cual se materializó con la expedición de la licencia de urbanización y construcción requerida por los interesados.

Ahora bien, ante el argumento del recurrente en el que sostiene debe darse aplicación al artículo 478 numeral 9º del Decreto 190 de 2004<sup>10</sup>, en atención a que la UPZ No. 74 Engativa aún no ha sido reglamentada por el Distrito, y que por lo tanto las normas aplicables al predio eran los Decretos 734 del 23 de noviembre de 1993<sup>11</sup> y el Decreto 737 del 22 de noviembre de 1993<sup>12</sup>, resulta necesario hacer algunas precisiones conforme se indicó en el concepto anterior.

Si bien es cierto que la mencionada UPZ no se encuentra aún reglamentada, el Tratamiento de Desarrollo sí fue debidamente reglamentado mediante el Decreto Distrital 327 de 2004 *“Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital”* el cual estableció a su vez en el artículo 46 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”* siendo por lo tanto esta la norma aplicable al predio en cuestión.

**6.3 Sobre el cálculo del efecto plusvalía y la restricción de altura con que cuenta el inmueble.**

Aduce el recurrente respecto a las equivalencias para el cálculo de edificabilidad, que el estudio técnico *“...calculó el potencial de edificabilidad máximo con base en la cesiones adicionales que se pueden lograr a través artículo 44 del Decreto 327 de 2004, lo cual como quedó demostrado anteriormente no es posible por tratarse de una decisión del particular y no una acción urbanística que genere un beneficio en el aprovechamiento del suelo. Es así como, el cálculo se debió realizar teniendo como sustento la edificabilidad básica y la restricción de altura con que cuenta el inmueble de conformidad con el Oficio No. 4400-IA-2010060730 del 16 de diciembre de 2010, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil...”*

Para este punto la Subsecretaría de Planeación Territorial aclaró mediante el concepto técnico No. 3-2011-10084 del 2 de agosto de 2011 que el estudio se adelantó conforme a lo establecido en el artículo 77 de la Ley 388 de 1987 el cual establece:

<sup>10</sup> “Las normas sobre usos y tratamientos, contenidas en el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, se continuarán aplicando hasta tanto se expida la reglamentación del presente Plan”

<sup>11</sup> “por el cual se reglamenta el proceso de Desarrollo por Urbanización en las Áreas Urbanas de Santa Fé de Bogotá D.C.”

<sup>12</sup> “Por el cual se asigna el Tratamiento General de Desarrollo en las Áreas urbanas de Santa Fé de Bogotá, D.C.”



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”.***

*“Artículo 77. ...El número total de metros cuadrados que se estimará como objeto del efecto plusvalía será, para el caso de cada predio individual, **igual al área potencial adicional de edificación autorizada.** Por potencial adicional de edificación se entenderá la cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite en la respectiva localización, como la diferencia en el aprovechamiento del suelo antes y después de la acción generadora...”*

Es por ello que la Subsecretaría de Planeación Territorial concluyó al respecto lo siguiente:

*“De todo lo anterior se concluye que para establecer la configuración de hechos generadores de plusvalía, **se debe tener en cuenta el máximo potencial permitido para los dos escenarios normativos:** Norma anterior del Acuerdo 6 de 1990 y norma actual del POT y sus respectivos Decretos reglamentarios”*

*Así mismo, a partir de los resultados obtenidos, las demás consideraciones se deberán analizar a la luz de la viabilidad económica, tales como el pago de cesiones adicionales por edificabilidad derivada del reparto de cargas y beneficios, teniendo en cuenta las condiciones para el desarrollo de la edificabilidad, del producto inmobiliario y de los aspectos relativos al mercado” (Negrilla fuera de texto)*

Ahora bien, en cuanto a la restricción de altura informada a su vez en el oficio No. 4400-IA-2010060730 del 16 de diciembre de 2010, expedido por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, del cuál anexó copia el recurrente dentro del recurso interpuesto, la Subsecretaría de Planeación Territorial informó lo siguiente (folios 42 a 51):

*“...una vez revisado el contenido del mencionado oficio No. 4400-IA-2010060730 del 16 de diciembre de 2010...se verificó que para el predio ubicado en la Carrera 116B No. 70A-54 se señaló la aprobación de una altura de 15,85 metros, incluyendo tanques para agua, antenas para TV, etc.*

*Así, si se tiene en cuenta lo expuesto por la Aeronáutica Civil, **la altura permitida para el predio en estudio sería de 5 pisos, situación que implicaría variar los cálculos de desarrollo por construcción y de edificabilidad incluidos en el estudio comparativo de norma expedido por la Dirección de Planes Parciales bajo el No. 3-2011-00413”.***

Es por ello que mediante oficio No. 2-2011-33785 del 7 de septiembre de 2011, la Dirección de Economía Urbana de la SDP le solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD- un nuevo cálculo del efecto plusvalía para el predio objeto de estudio en el que informó que la Subsecretaría de Planeación Territorial de la SDP consideraba en virtud de la información obtenida de la Aeronáutica Civil la rectificación de algunas áreas (folio 58).

La Unidad Administrativa Especial -UAECD- atendiendo la anterior solicitud emitió un nuevo concepto técnico No. 2011EE37644 radicado en la entidad con el No. 1-2011-52866 el 1º de diciembre de 2011, en el que indicó lo siguiente (folios 68 a 89):



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 “Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”.**

#### **“NORMATIVA ANTERIOR A LA ACCIÓN URBANISITICA**

*Antes de la entrada en vigencia del Decreto 327 del 11 de octubre de 2004 (Tratamiento de Desarrollo Urbanístico), y conforme al artículo 479 del Decreto 190 del 22 de junio de 2004, el predio objeto de estudio se encontraba reglamentado por el Acuerdo 06 del 08 de mayo de 1990 y el Acuerdo 026 del 10 de octubre de 1996 que regula el ordenamiento físico del borde occidental de la ciudad.*

*Sin embargo, en razón a que según la zonificación del Acuerdo 6 de 1990, esta zona estaba clasificada como área suburbana de expansión, debería surtir los trámites y procedimientos necesarios para su incorporación al área urbana de la ciudad, proceso que no se llevó a cabo, motivo por el cual y a la luz del Artículo 185 del Acuerdo 6 de 1990, la normativa definida para el desarrollo del suelo suburbano corresponde a usos agrícolas, siendo este uso la base normativa que aplica al predio para la comparación entre los dos escenarios reglamentarios establecidos”*

#### **“CALCULO DEL EFECTO PLUSVALÍA:**

*(...) De acuerdo con la aplicación de las normas de uso y edificabilidad tanto en el escenario Acuerdo 6 de 1990 como en el escenario POT, elaborados en los dos escenarios temporales y normativos, se concluye que sí se presenta efecto plusvalía con el fin de respetar la competencia que sobre determinación de hechos generadores de plusvalía tiene la SDP; así mismo, se aproximaron los valores por metro cuadrado de terreno resultantes al mil más cercano”*

#### **“CONSIDERACIONES**

*Para el escenario Acuerdo 6 de 1990 uso agrícola rural, se procedió a obtener ofertas de zonas rurales comparables correspondientes a Bogotá o a municipios colindantes, así como el resultado de metodologías aplicadas para determinar valores en predios con usos agrícolas como es el método de “costos de producción” y método de “rentabilidad o ingresos”, esto en fechas comparables a la de la realización del presente cálculo, dando como resultado un valor de \$11.900,00 m2 de terreno para el año 2003 y \$12.608,05 m2 para el año 2004”.*

*Por otra parte el escenario en el escenario POT (Decreto 327 de 2004) se proyecta construir un bloque de edificios destinados para vivienda en 6 pisos de altura; de acuerdo con el volumen de construcción a desarrollar y la medida de la unidad tipo utilizada para la zona se pueden edificar 248 viviendas en total. La exigencia de parqueaderos requiere de 31 unidades privadas y 13 de visitantes, las que se ubican en planta.*

*En el presente estudio de áreas se consideran las exigencias de equipamiento comunal construido, equipamiento para parqueos privados y adicionales, en las proporciones establecidas en los Decretos reglamentarios del POT.*

*Las áreas relativas a las afectaciones, cesiones y el área total del terreno, son tomadas del estudio presentado por la SDP.<sup>13</sup>*

<sup>13</sup> La SDP mediante concepto técnico No. 3-2011-10084 del 2 de agosto de 2011 informó que una vez verificado el oficio No. 4400-LA-2010060730 del 16 de diciembre de 2010, de la Aeronáutica Civil teniendo en cuenta la altura permitida para el predio sería de 5 pisos,



**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A – 54 – Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207”.***

*El hecho generador de plusvalía para este predio es el cambio en la zonificación de los usos del suelo, hacia uno más rentable, lo cual, con el cálculo del mismo se corrobora, debido a que al realizar la comparación del valor de terreno en el escenario rural antes de la acción urbanística Acuerdo 6 de 1990, y la obtenida por la aplicación de la acción urbanística Decreto 327 de 2004 da como resultado que el cambio de la norma aumenta el valor del suelo en \$141.391,95 m2 para el desarrollo en la totalidad del proyecto del uso de vivienda por metro cuadrado” (énfasis fuera de texto).”*

En consecuencia no son de recibo los argumentos presentados por el recurrente en lo relacionado con la retroactividad de la norma, ni la imposibilidad del cobro de la participación en la plusvalía, toda vez que como se expresó anteriormente tanto en los conceptos emitidos por la Secretaría Distrital de Planeación, como en los conceptos No. 2011EE8317 y 2011EE37644 de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD-, se pudo observar que el hecho generador de plusvalía para este predio es *“el cambio en la zonificación de los usos del suelo, hacia uno más rentable”*.

No obstante lo anterior, de la nueva comparación normativa del valor del terreno en el cual se tuvo en cuenta el escenario rural antes de la acción urbanística Acuerdo 6 de 1990, y la obtenida por la aplicación de la acción urbanística Decreto 327 de 2004, así como la restricción de altura anotada, se determinó que el cambio de la norma aumenta el valor del suelo en \$141.391,95 m2 y no en \$145.392,50 por M2, como quedó contenido en la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011.

Es por lo anterior, que la citada resolución debe ser modificada en los valores establecidos del efecto plusvalía por metro cuadrado, como se indica en la parte resolutive de la presente resolución.

Finalmente, respecto al oficio No.1-2012-10037 del 29 de febrero de 2012 allegado a la entidad por el recurrente con posterioridad al término para la interposición del recurso de reposición procedente, resulta necesario precisar que los hechos y argumentos alegados en el mismo ya fueron analizados y aclarados en los conceptos técnicos anteriormente referidos, por lo tanto el mismo no dispone de elementos probatorios suficientes que permitan variar los argumentos esgrimidos en el presente acto administrativo.

En mérito de lo expuesto,

---

*situación que implicó variar los cálculos de desarrollo por construcción y edificabilidad, así mismo se rectificaron algunas áreas del cuadro de la configuración del área útil- desarrollo por urbanización y por lo tanto la totalidad de los cálculos (...)* (folios 42 a 51).

Q





"Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0582 del 19 de mayo de 2011 "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo de la Carrera 116 B No. 70 A - 54 - Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS y folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1359207".

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** Revocar parcialmente la Resolución No. 0582 del 19 de mayo de 2011, en el sentido de indicar que los valores del efecto plusvalía por metro cuadrado para el predio de la Carrera 116 B No. 70 A-54 - Interior 1, identificado con CHIP AAA0161MTBS es el indicado de manera general en el avalúo catastral No. 2011EE37644 del 1° de diciembre de 2011, el cual quedará de la siguiente forma y no como allí se indica:

Valor M2 AC 6/90 Octubre 11/ de 2003 ( \$/M2)	IPC	Valor M2 Indexado a Octubre 11 de 2004 ( \$/M2)	Valor M2 POT Octubre 11 de 2004 ( \$/M2)	Efecto Plusvalía M2 Sobre Área Bruta ( \$/M2)	Efecto Plusvalía M2 sobre Área Útil ( \$/M2)
\$11.900,00	1,0595	\$12.608,05	\$154.000,00	\$141.391,95	\$223.282,57

**Nota:** El valor metro cuadrado de plusvalía sobre área útil corresponde al área calculada en el ejercicio del método residual por la UAECD para el escenario POT.

Todas las demás estipulaciones contenidas en la citada resolución, que no hayan sido objeto de modificación continuarán vigentes.


**ARTÍCULO SEGUNDO:** Notificar personalmente el contenido de esta Resolución al doctor Juan Manuel González Garavito, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.427.548 de Madrid Cundinamarca, y Tarjeta Profesional No. 62.209 del Consejo Superior de la Judicatura apoderado especial de la sociedad FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. advirtiéndole que con la presente Resolución se agota la vía gubernativa.



**ARTÍCULO TERCERO:** Comunicar el contenido de esta decisión a la Dirección de Economía Urbana, a la Secretaría Distrital de Hacienda y a la Curaduría Urbana No. 3 de Bogotá, D. C., para lo de sus competencias.

**ARTÍCULO CUARTO:** Remitir el expediente al Archivo Central de esta Secretaría, una vez en firme el presente acto administrativo.

Dada en Bogotá, D.C., a los **16** MAYO 2012

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MARÍA MERCEDES MALDONADO COPELLO**  
Secretaria Distrital de Planeación

Revisó: Diego Isaías Peña Porras - Subsecretario Jurídico  Aprobó: Adriana Vergara Sánchez - Directora de Trámites Administrativos.   
Preparó: Karina Jaimes Ch. - Abogada Subsecretaría Jurídica 