



Resolución No. 0622 22 MAYO 2012

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía”*

### LA SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de las facultades conferidas en los artículos 34, 56 y 58 del Código Contencioso Administrativo, el 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 artículo 18 del Decreto Distrital 020 de 2011 *“Por medio del cual se definen los lineamientos y las competencias para regular la operatividad de cálculo y liquidación de la participación del efecto plusvalía y se dictan otras disposiciones”*, señala el régimen de transición en la implementación de las competencias, e indica que *“(…) La Secretaria 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 referido decreto.

Que el artículo 46 del Decreto Distrital 327 de 2004 establece que *“Las áreas sometidas al tratamiento de desarrollo son objeto de participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística, en concordancia con el Acuerdo 118 de 2003 y las normas que lo reglamentan”*.

Que mediante el Decreto Distrital 084 de 2004 se definen los lineamientos para regular la operatividad de la liquidación del efecto plusvalía y la determinación privada de la participación en plusvalía.

Que mediante Resolución No. 551 de 11 de julio de 2007, fue expedido el precalculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B # 82—32, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610.

Que mediante Resolución No. 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., se liquidó *“el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de*



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía”*

*desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía” (folios 286 y 287).*

Que el 9 de septiembre de 2011, mediante la radicación No. 1-2011-39655, el Doctor Juan Manuel González Garavito, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.427.548 de Bogotá, portador de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 62.209 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderado especial de la sociedad EKKO PROMOTORA S.A., antes DISEÑO URBANO EL ARTE DE CONSTRUIR S.A., titular del inmueble relacionado, interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaria Distrital de Planeación, argumentando que (folios 288 a 297).

### RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO

Esta instancia entra a decidir el recurso de reposición interpuesto por el Doctor Juan Manuel González Garavito, en calidad de apoderado especial de la sociedad EKKO PROMOTORA S.A., antes DISEÑO URBANO EL ARTE DE CONSTRUIR S.A., en contra de la Resolución No. 1015 de 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía”*.

#### 1. Procedencia

El recurso de reposición presentado contra la Resolución No. 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaria Distrital de Planeación, es procedente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, que dispone que por regla general contra los actos que ponen fin a una actuación administrativa procederán 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, ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito (...).”*

Igualmente, es procedente, de conformidad con lo expuesto en el Artículo 8 de la Resolución No. 1015 del 28 de julio de 2011, el cual se ajusta a lo preceptuado en el numeral 1° del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía"

**2. Problema Jurídico**

Corresponde a este despacho determinar si el recurso de reposición se interpuso en término, dado que el recurrente manifiesta que se notificó por conducta concluyente. Una vez se determine la debida interposición del recurso, la Secretaría Distrital de Planeación deberá determinar si existió vulneración del principio de no retroactividad tributaria al expedir la Resolución No. 1015 del 28 de julio de 2011, por medio de la cual se liquidó el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo que se encuentra reglamentado en el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- y en el Decreto Distrital 327 de 2004, liquidación que se dio en aplicación del Acuerdo 118 de 2003, posterior a la adopción del POT (Decreto Distrital 619 de 2000).

Para resolver la primera parte del problema jurídico, se analizará cuando tuvo lugar la notificación de la Resolución No. 1015 del 28 de julio de 2011. Determinada la procedencia, se analizará (i) la noción y elementos que conforman la participación en plusvalía y las consideraciones sobre el principio de irretroactividad tributaria; (ii) el principio de irretroactividad tributaria en el marco de la Resolución No. 1015 de 2011, en aplicación de la sentencias que determinaron la legalidad del Acuerdo 118 de 2003; y (iii) finalmente se estudiará cuál es el hecho generador del caso concreto para determinar si existe o no vulneración al principio de irretroactividad tributaria.

**3. Oportunidad**

El Doctor Juan Manuel González Garavito alega haberse notificado por conducta concluyente, cumpliendo con lo preceptuado en el artículo 51<sup>1</sup> del Código Contencioso Administrativo. Para confirmar lo anterior, este Despacho revisó que la Resolución No. 1015 del 28 de julio de 2011 fue publicada en el Diario La República, los días 13, 14 y 15 de agosto de 2011, según constancia<sup>2</sup> de la Oficina de Prensa y Comunicaciones de esta entidad y también fue publicada mediante edicto fijado en la Alcaldía Mayor de Bogotá, durante los días 12 al 26 de septiembre de 2011. El recurso fue presentado por el Doctor González Garavito el 9 de septiembre de 2011, fecha en la que manifiesta que conoció de la Resolución No. 1015 de 2011 y en consecuencia se entiende que fue notificado por conducta concluyente (folio 291).

<sup>1</sup> "ART. 51. De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o la publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo".

<sup>2</sup> Folio 326.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía”*

Con posterioridad y mediante radicación 1-2011-40941 de 16 de septiembre de 2011, el recurrente presentó un documento alcance al recurso de reposición en contra de la Resolución No. 1015 de 28 de julio de 2011, el cual fue presentado dentro de la oportunidad consagrada en el artículo 51 del CCA, siendo el mismo procedente para su estudio.

#### **4. Requisitos formales**

Se constata que la interposición del presente recurso se ajusta a lo preceptuado 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; es decir, el recurso se presentó en oportunidad y en cumplimiento de los requisitos formales.

#### **5. Argumentos del recurrente.**

El recurrente parte del argumento consistente en la imposibilidad del cobro de la participación en plusvalía por la irretroactividad de las normas tributarias, con respecto al cambio de régimen de zonificación de los usos del suelo (suelo suburbano a suelo urbano).

Para sustentar lo anterior, el recurrente luego de realizar un análisis de las normas nacionales y distritales que regulan el concepto y elementos de la participación en plusvalía, expresó que según el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 sólo existen tres (3) hechos generadores de la participación en plusvalía, a saber: (i) la incorporación de suelo rural como de expansión urbana o suburbano; (ii) el establecimiento o modificación del régimen o zonificación de los usos del suelo y (iii) el aumento de edificabilidad, por aumento del índice de ocupación o el de construcción, o ambos a la vez. Además manifestó que al presente caso debe darse aplicación al principio de legalidad de los tributos, en virtud del cual sólo le corresponde al legislador el establecimiento de los hechos generadores de la participación en plusvalía, a través de una ley y por lo cual debe observarse lo establecido en el artículo 73 de la Ley 388 de 1997.

En virtud de este artículo dijo que para Bogotá, el Concejo Municipal ha expedido en materia de reglamentación de la participación en plusvalía, solamente el Acuerdo 118 de 2003, el Decreto Distrital 084 de 2004 y el Decreto 20 de 2011. Por lo anterior, la participación en plusvalía en el Distrito tiene aplicación desde diciembre de 2003, año en el cual quedó reglamentado el tributo y las entidades correspondientes pudieron iniciar las gestiones tendientes a su cobro. De acuerdo con lo anterior concluyó con el interrogante: *“¿Qué tratamiento*



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía"

*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?"*

Por consiguiente, el predio objeto del recurso se encuentra, según el recurrente, en las siguientes situaciones: (i) De conformidad con el Acuerdo 6 de 1990, el predio se encontraba ubicado en suelo suburbano de expansión, así que le era aplicable el Acuerdo 26 de 1996; (ii) Como el inmueble nunca surtió el proceso de incorporación en los términos del Acuerdo 6 de 1990, el mismo pasó de suelo suburbano de expansión a suelo urbano como consecuencia de la expedición del POT (Decreto 619 de 2000) y por lo tanto (iii) si bien si se presentó el hecho generador por el cambio en la zonificación de los usos del suelo, al momento de la expedición del POT, la participación en plusvalía no se encontraba reglamentada por parte del Concejo Distrital de Bogotá, razón por la cual no puede ser exigida, pues estaría violando el principio de irretroactividad de los tributos.

Sobre el principio de irretroactividad adujo que este no es absoluto y que puede ser controvertido en el evento que la norma beneficie al sujeto pasivo de la obligación tributaria; y que en el caso particular el principio cobra plena vigencia, ya que se está exigiendo el cobro de la participación en plusvalía de forma retroactiva, teniendo en cuenta que el hecho generador de la participación en plusvalía se presentó con anterioridad a que el Concejo Distrital reglamentara la materia, tal y como lo exige expresamente la Ley 388 de 1997. En este orden de ideas concluyó el recurrente, que la SDP debe dar plena aplicación al principio de irretroactividad tributaria, ya que no es viable aplicar retroactivamente la participación en plusvalía.

Ahora bien, mediante el documento alcance al recurso de reposición en contra de la Resolución No. 1015 de 28 de julio de 2011, el recurrente insistió en la imposibilidad del cobro de la participación en plusvalía por el no acaecimiento de los hechos generadores, pero en lo concerniente al aprovechamiento del suelo en área edificada. Al respecto, el recurrente planteó que conforme al Acuerdo 6 de 1990, el predio objeto del recurso e identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610 se encontraba por fuera del perímetro urbano de la ciudad de Bogotá, y que bajo la vigencia del Acuerdo 26 de 1996, dicho predio se ubica en la Zona 1 de Reglamentación- Área de Actividad Múltiple.

Continuó el recurrente expresando que con la expedición del Decreto 619 de 2000 (POT), el predio en comento presentó un tratamiento de *desarrollo*, regulado por la UPZ No. 80 de Corabastos. De conformidad con el artículo 361 del POT, los predios bajo tratamiento de desarrollo pueden adelantarse a través de un plan parcial cuando tengan un área igual o mayor a 10 hectáreas netas urbanizables o por medio de licencia de urbanismo. Ahora, para el predio bajo estudio, concluyó el recurrente, que no es necesario contar con un plan parcial para su desarrollo, dado el total de su área, y que con la solicitud de la licencia es suficiente para



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía”*

desarrollarlo. El impugnante manifestó además que para determinar las normas urbanísticas aplicables al predio es necesario remitirse a la UPZ No. 80, pero como esta no se encontraba reglamentada aún al momento del precálculo y cálculo de la plusvalía, aplicaban las normas transitorias consagradas en el POT, esto es, el numeral 9 del artículo 478 del Decreto 190 de 2004.

En este orden de ideas, ultimó que las normas aplicables al predio de acuerdo con el tratamiento de desarrollo eran los Decretos 734 de 1993 y el 737 de 1993. Adujo también que debe darse aplicación al inciso final del artículo 4 del Decreto 737 de 1993, sobre la aplicabilidad del tratamiento de desarrollo, el cual establece que: *“En predios localizados en áreas comprendidas por planes de ordenamiento de los bordes debe asignarse siempre la norma de un polígono de desarrollo que corresponda a la misma área de actividad, zona o sector de densidad prevista en el plan de ordenamiento”*; ya que el predio estaba incluido dentro del Acuerdo 26 de 1996 y por lo tanto se le debe aplicar el polígono DMA-3 (E MET A) que corresponde con el área de actividad asignado por el Acuerdo 26 de 1996.

De acuerdo con lo anterior, los usos permitidos para dicho código DMA-3 (E MET A) cambiaron por disposición del artículo 68 del Decreto 737 de 1993, modificado por el artículo 2 del Decreto 92 de 1999. Con relación a los índices de ocupación y construcción, como en el Decreto 737 de 1993 la densidad es autorregulable, de acuerdo con los cálculos realizados, los índices son diferentes. También, el artículo 10 del mencionado decreto estableció los porcentajes de Cesión Tipo A para los desarrollos residenciales, de conformidad con el cuadro de los predios ubicados en área de actividad múltiple con densidad autorregulable o resultante el porcentajes básico tipo A es de 17% del área neta urbanizable (ANU). Con respecto al índice de ocupación, argumentó el recurrente que, como el predio se encuentra clasificado dentro del Rango 3 de acuerdo con el plano de índices de desarrollo, se le ha asignado un índice básico de 1,00 y un índice máximo de 1,75 cuando se cumplan las condiciones del artículo 44 del Decreto 327 de 2004.

De esta manera, según el artículo 44 mencionado existe la opción de aumentar la edificabilidad por encima del índice de construcción básico permitido, generando cesiones adicionales de suelo, que puede ser suelo protegido urbano, suelo urbano para la conformación de malla vial arterial principal y/o complementaria o cesión de suelo urbano útil para parques y equipamientos. Entonces estas cesiones adicionales que constituyen una carga general, que no le corresponden asumir por la norma urbanísticas, pero que si son asumidas por el propietario, por voluntad propia perciben la contraprestación, constituida en índice de construcción adicional. *“En este orden de ideas, se verifica la evidente contraprestación existente entre la carga por el beneficio, (Estado -Particular), en donde no cabe un tercer elemento que constituya una carga adicional al particular, por un beneficio normativo que ya fue objeto de “pago”*”.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía"

De acuerdo con lo anterior, el impugnante consideró que aplicar el artículo 44 del Decreto 327 de 2004, como hecho generador de plusvalía derivado del incremento en el aprovechamiento del suelo por permitir una mayor área edificada, constituye la imposición de una doble carga, esto es, suelo y tributo, por un mismo beneficio, refiriéndose a la edificabilidad. También consideró que la obtención de un índice de construcción adicional por la cesión adicional no puede ser objeto de la participación de plusvalía, toda vez que no se trata de una decisión urbanística del estado. Finalmente, se refirió a los estudios técnicos de la SDP, base de la liquidación de plusvalía, y sobre lo cual manifestó que tales estudios calcularon 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 no es posible por tratarse de una decisión del particular y no una acción urbanística que genere un beneficio en el aprovechamiento del suelo.

Concluyó el recurrente que una vez analizadas las normas urbanísticas aplicables al predio antes y después de la expedición del POT, no hay lugar a participación en plusvalía por presentarse un mayor aprovechamiento del suelo por el aumento de los índices de ocupación y/o construcción, ya que las normas anteriores, esto es, Decretos 734 y 737 de 1993 y el Acuerdo 26 de 1996, eran ostensiblemente mas beneficiosas que la norma actual, esto es, Decreto 327 de 2004.

## 6. Sobre el caso concreto.

### 6.1 Consideraciones generales sobre participación en plusvalía y sobre el principio de irretroactividad tributaria

La *participación en plusvalía* es una figura de orden constitucional, contenida en el artículo 82<sup>3</sup> de la Constitución Política de 1991 (CP), conforme a la cual las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística. Aún cuando el marco constitucional sirve de fundamento para diversas modalidades de recuperación de las plusvalías por la colectividad, por intermedio de las entidades públicas, modalidades que pueden tener un carácter tributario o no, la Ley 388 de 1997, entre otros instrumentos, crea en los artículos 73 y siguientes un tributo denominado participación en plusvalía. Ésta reúne los rasgos de un tributo, pues se trata de una obligación impuesta por el Estado en ejercicio de su poder de imperio, derivado del deber que la Constitución (art. 95) establece a todos los ciudadanos, de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. Dentro de la clasificación internacional de los tributos puede ser clasificado como contribución en tanto

<sup>3</sup> Artículo 82 CP "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común".



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía”*

surge del beneficio generado para algunos contribuyentes de manera particular con ocasión de la actividad estatal<sup>4</sup>.

Tratándose de una obligación tributaria le aplican a la participación en plusvalía los principios constitucionales que orientan la materia<sup>5</sup>, entre los cuales se incluye el principio de irretroactividad de la ley tributaria, establecido en el artículo 363 de la Constitución Política, y el principio de legalidad tributaria<sup>6</sup>, cuyo sustento se encuentra en el artículo 338, al expresar que (...) *“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 (...)”*.

No sobra señalar que el Consejo de Estado ha abordado la irretroactividad tributaria como una aplicación del principio de legalidad, destacando que el principio de legalidad de los impuestos implica que la *“ley fiscal debe ser preexistente al hecho imponible”*. Asimismo, expresó que *“cuando se trata de determinar la aplicación de la ley tributaria en el tiempo debe mirarse el momento de causación de la obligación como punto determinante de la misma”*. Igualmente, que *“La aplicación de la ley tributaria tiene como punto de referencia el momento en que tiene lugar la causa de la obligación tributaria, esto es, cuando acontece lo que suele llamarse el hecho generador de la obligación o hecho imponible.”*<sup>7</sup>

De lo anterior se concluye, que en aplicación del principio de legalidad tributaria, los gravámenes deben estar legalmente establecidos con anterioridad a los hechos que generan su aplicación. Además, la ley, los acuerdos u ordenanzas deberán fijar concretamente los componentes del tributo.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Así lo asumió la Corte Constitucional en Sentencia C-495 de 1998, al establecer que *“Al igual que la valorización esta especie de renta fiscal afecta exclusivamente a un grupo específico de personas que reciben un beneficio económico, con ocasión de las actividades urbanísticas que adelantan las entidades públicas”*.

<sup>5</sup> Principio de la Buena Fe, Principio de Igualdad, Principio de Capacidad Contributiva, Principio de Solidaridad, Principio de Coherencia Impositiva, Principio de Progresividad, Principio de Equidad, Principio de Eficiencia, Principio de Neutralidad, Principio de Certeza y Seguridad Jurídica.

<sup>6</sup> Sobre el principio de legalidad tributaria se pronunció la Corte Constitucional, en Sentencia C-134/09, en los siguientes términos: *“Por el principio de legalidad previsto en la Constitución Política, 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, lo que constituye una regla de legalidad de los elementos del tributo que se extiende a los impuestos, las tasas y las contribuciones, aunque por excepción, tratándose de tasas y contribuciones, el elemento “tarifa” de estos tributos puede ser definido por la autoridad administrativa, pero tal habilitación tiene como marco legal para su ejercicio el que previamente deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.*

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 30 de agosto de 1979. Radicación 4413. Sentencia de 15 de febrero de 1985. Radicación 10392. Ver otras sentencias: Sentencia de 7 de junio de 1983, Sentencia de 13 de marzo de 1998, Sentencia de 11 de febrero de 2000, Sentencia de 01 de febrero de 2002.

<sup>8</sup> La Corte Constitucional en Sentencia C-594 de 2010, se pronunció sobre el principio de legalidad y la reserva legal en materia tributaria, en los siguientes términos: *“El artículo 338 de la Constitución Política desarrolla el postulado de que no existe impuesto sin representación. Este precepto superior es así una expresión de los principios de representación popular y democrático representativo en el ámbito tributario, como quiera que establece una restricción expresa, en el sentido que, salvo los casos específicos de potestad impositiva del Gobierno en los estados de excepción, solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos. De este modo, la norma constitucional, además de enunciar el principio de reserva legal en materia fiscal, objeto de posterior desarrollo, consagra el de legalidad tributaria que preside la creación de los gravámenes. En este sentido estipula que “la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, y las tarifas de los impuestos”*. Continúa afirmando que *“Del principio de legalidad tributaria se deriva el de certeza del tributo, conforme al cual no basta con que sean los órganos colegiados de representación popular los que fijen directamente los elementos del tributo, sino que es necesario que al hacerlo determinen con suficiente claridad y precisión todos y*



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía"

## 6.2 El principio de irretroactividad tributaria en el marco de la Resolución No. 1015 de 2011 en aplicación de la sentencias que decidieron la legalidad del Acuerdo 118 de 2003.

El recurrente para sustentar la presunta vulneración al principio de no retroactividad tributaria sostiene que el predio objeto de estudio se encontraba en suelo suburbano de expansión y le era aplicable el Acuerdo 26 de 1996, pero el mismo reconoce que dicho predio nunca surtió el proceso de incorporación; y concluye que "con la expedición del Decreto Distrital 619 de 2000 pasó a suelo urbano". Con fundamento en lo anterior, afirma que "se presenta hecho generador por cambio de uso, pero al momento de la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial - POT -, la participación en plusvalía no había sido reglamentada y no podría exigirse toda vez que se estaría violando el principio de la irretroactividad tributaria contenido en el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia". Advierte también que la plusvalía quedó reglamentada a través del Acuerdo 118 de 2003 y se hace necesario precisar *¿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?*

Según los argumentos alegados, el recurrente concluyó que el hecho generador para el caso concreto se materializó con la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, Decreto Distrital 619 de 2000; sin embargo, este despacho manifiesta no estar de acuerdo. Para demostrar cuando se materializa el hecho generador para el caso concreto, se hará el siguiente análisis.

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>9</sup>

*cada uno de esos componentes esenciales. Esta exigencia adquiere relevancia a la hora de dar aplicación y cumplimiento a las disposiciones que fijan los gravámenes, pues su inobservancia puede dar lugar a diversas situaciones nocivas para la disciplina tributaria como son la generación de inseguridad jurídica; propiciar los abusos impositivos de los gobernantes; o el fomento de la evasión "pues los contribuyentes obligados a pagar los impuestos no podrían hacerlo, lo que repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado".*

<sup>9</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 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía”*

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:

- 1º. Una decisión administrativa que configura una acción urbanística<sup>10</sup>
- 2º 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
- 3º Un acuerdo de carácter general que autoriza a aplicar en el municipio o distrito el tributo
- 4º. Una autorización específica de usos más rentables o mayor edificabilidad
- 5º Esa autorización debe estar conforme con lo que establezca el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen

No basta 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,*

---

<sup>10</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.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., “*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía*”

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>11</sup> El tema específico fue debatido en el Concejo durante el trámite de aprobación del Acuerdo 118 de 2003.

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, el Plan de Ordenamiento Territorial, el primero de ellos, y varios decretos que reglamentaban unidades de planeamiento zonal o adoptaban planes parciales. La solución jurídica está dada por el párrafo primero del artículo 5º del Acuerdo 118, el cual 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 párrafo 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 (...)*” (Negrillas fuera de texto)

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.

Además, estas disposiciones del Acuerdo 118 de 2003 ya fueron analizadas por la jurisdicción contencioso-administrativa en sus dos instancias y fue establecida su legalidad. Al respecto es importante hacer referencia a la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, de 21 de febrero de 2007<sup>12</sup> al resolver la acción pública de nulidad en contra del Acuerdo 118 de 2003 y a la sentencia proferida el 5 de diciembre de 2011 por la Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta- del Consejo de Estado

<sup>11</sup> Exposición de motivos Acuerdo 118 de 2003. Anales del Concejo.

<sup>12</sup> Consideró el Tribunal que: “*Del tenor de la Ley 388 de 1997 y del Acuerdo 118 de 2003 se deduce que el hecho generador de la participación en plusvalía solamente se produce mediante un acto complejo administrativo que puede dividirse en dos etapas: i) la expedición de una acción urbanística definida en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, ii) la expedición de una decisión administrativa emanada de la autoridad competente, que autorice a un inmueble en particular para un destino más rentable, o a incrementar el uso del suelo permitiendo una mayor área edificada*”.



Continuación de Resolución No. 0622 22 MAYO 2012

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., “*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía*”

(Rad: 25000-23-27-000-2005-00262-01) que resolvió el recurso de apelación contra la referida sentencia del Tribunal<sup>13</sup>.

El Tribunal en la sentencia de primera instancia consideró que: “*Del tenor de la Ley 338 de 1997 y del Acuerdo 118 de 2003 se deduce que el hecho generador de la participación en plusvalía solamente se produce mediante un acto complejo administrativo que puede dividirse en dos etapas: i) la expedición de una acción urbanística definida en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, ii) la expedición de una decisión administrativa emanada de la autoridad competente, que autorice a un inmueble en particular para un destino más rentable, o a incrementar el uso del suelo permitiendo una mayor área edificada*”.

Y reiteró de manera expresa que en la configuración del hecho generador concurren: “*la decisión administrativa de carácter general, que contiene o configura una actuación urbanística conforme con el POT o con los instrumentos que lo desarrollen y la autorización específica para destinar el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada*” (Subrayado fuera del texto original).<sup>14</sup>

El Consejo de Estado en segunda instancia, confirmó la decisión del Tribunal y al igual que éste concluyó que: “*(...) los elementos del hecho generador que a su vez constituyen los requisitos para la participación en plusvalía, son: la decisión administrativa de carácter general, que contiene o configura una actuación urbanística conforme con el POT o con los instrumentos que lo desarrollen y la autorización específica para destinar el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada. Por lo tanto, 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; si bien la autorización específica solamente puede exigirse bajo el supuesto de existencia de la decisión general constitutiva solamente puede exigirse bajo el supuesto de la existencia de la decisión general constitutiva de una acción urbanística, el tributo sólo será exigible en el momento en que tal autorización se profiera*”. (Subrayado fuera del texto original).

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que el recurrente incurre en una confusión al considerar que el POT, al autorizar el cambio en la zonificación de los usos del suelo del inmueble objeto de la liquidación de plusvalía en la Resolución 1015 del 18 de junio de 2011, configura el hecho generador de la obligación tributaria y al argumentar que al no existir la reglamentación del tributo al momento de su expedición, existe una aplicación retroactiva del mismo. 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.

El marco legal nacional, el texto del Acuerdo 118 de 2003 y de su exposición de motivos y la jurisprudencia señalada permiten dar respuesta inequívoca a la pregunta que sugiere el recurrente en sus argumentos de si ¿puede considerarse el POT como la acción urbanística contentiva de la autorización específica y por tanto se le puede considerar el hecho generador

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. CP Carmen Teresa Ortiz. Radicación 16532 de 05 de diciembre de 2011.

<sup>14</sup> Ibidem



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía"

de la participación en plusvalía? Evidentemente no, porque el POT es una norma general y abstracta que tiene como función principal establecer las políticas, metas, los principios y parámetros para el desarrollo del territorio. Es decir el POT no contiene la autorización específica, para este caso en particular.

De conformidad con el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, el POT es:

*Artículo 9º.- Plan de Ordenamiento Territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.*

El mismo Decreto Distrital 619 de 2000, el primer POT adoptado para la ciudad de Bogotá, estableció en el artículo 324 que: (...) (e) *Plan de Ordenamiento Territorial establece las normas urbanísticas generales aplicables en todo el suelo urbano y de expansión, mediante la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y los tratamientos*".

De lo anterior, se puede concluir que el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT) es una norma general y abstracta que entre sus objetivos principales tiene el de planificar la ocupación y aprovechamiento del territorio. Permite identificar y programar la inversión pública y regular la actuación privada en la ciudad, con la intención de poner en práctica el modelo de ordenamiento territorial adoptado de largo plazo, concebido como futuro deseable de la ciudad. En efecto, no es una norma que determine normas específicas a predios en particular.

Ahora bien, se hace necesario estudiar la norma urbana aplicable al predio del caso concreto para establecer cuando se genera la acción urbanística y, sobre todo, la autorización específica para determinar el hecho generador del efecto plusvalía, para poder establecer el régimen legal aplicable y así concluir si se vulnera o no el principio de irretroactividad.

El predio ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, como lo reconoce el recurrente, pertenecían al área suburbana de expansión en vigencia del Acuerdo 6 de 1990 hasta que fue clasificados por el Decreto 619 de 2000 -POT- en suelo urbano. A los predios urbanizables localizados en suelo urbano, como el predio objeto del recurso, se les asignó *tratamiento de desarrollo* según el artículo 350 del mismo Decreto que estableció:

**"Subcapítulo 1. Tratamiento de Desarrollo.**

**Artículo 350. Modificado por el art. 238, Decreto Distrital 469 de 2003. Definición**



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía"

*Es aquel que se aplica a predios urbanizables, localizados en suelo urbano o de expansión, mediante Plan Parcial previo al proceso de urbanización.*

*Parágrafo: Se entiende por predios urbanizables aquellos pertenecientes al suelo urbano o de expansión, que no han adelantado un proceso de urbanización y que pueden ser desarrollados urbanísticamente, dentro del marco de la normal extensión de redes según programación de las entidades responsables de su prestación. El desarrollo urbanístico se adelanta mediante el proceso de urbanización, consistente en el conjunto de actuaciones tendientes a dotar un predio urbanizable de las infraestructuras y dotaciones que lo hagan apto para el proceso de desarrollo por construcción, así como la cesión al Distrito Capital del espacio público generado dentro de dicho proceso".*

Nótese que el predio objeto de la liquidación de plusvalía en la resolución recurrida es sometido al Tratamiento de Desarrollo desde el Decreto Distrital 619 de 2000 -POT- y según lo dispuesto por los artículos 350 y 351 del mismo Decreto se requería de la adopción de un plan parcial, en el cual se establecieran las normas urbanísticas específicas, cumpliendo las condiciones señaladas en el artículo 352 del mismo POT. Al no haberse aprobado un plan parcial contentivo de las normas urbanísticas específicas, procedimiento previo al trámite de la licencia de urbanización, no se puede establecer que existió hecho generador durante la vigencia del Decreto Distrital 619 de 2000.

Posteriormente, el Decreto 469 de 2003 - Revisión POT- modificó el artículo 350 del Decreto Distrital 619 de 2000, estableciendo en el artículo 238 lo siguiente:

*"Artículo 238. El Artículo 350 del Decreto 619 de 2000, quedará así:*

***"Artículo 350. Definición.***

*El tratamiento de desarrollo es 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.*

*Dicho proceso se podrá adelantar de las siguientes maneras:*

- 1. Mediante plan parcial, como procedimiento previo al trámite de la licencia de urbanización, en los términos definidos en la presente Revisión.*
- 2. Por medio de licencia de urbanismo expedida por una curaduría urbana, para aquellos terrenos localizados en suelo urbano que de acuerdo con lo establecido en la presente revisión, no requieran de plan parcial. Estos predios surtirán el proceso de urbanización aplicando las normas establecidas en la presente revisión y las demás normas específicas reglamentarias del tratamiento de desarrollo.*

El mismo Decreto 469 de 2003 determinó las condiciones que se requerían para que los terrenos estuvieran sujetos al plan parcial en el artículo 32, así:

*"Artículo 32: Será obligatoria la formulación de planes parciales en los siguientes casos:*

- 1. Para todas aquellas áreas clasificadas como suelo de expansión urbana.*



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía"

2. Para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de desarrollo y que tengan un área igual o superior a 10 hectáreas de área neta urbanizable.

3. Para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo.

4. Para todos aquellos terrenos que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos y operaciones urbanas especiales y así lo defina el Plan Zonal, o el plan de ordenamiento zonal, o el Programa de Ejecución o cualquier otro instrumento que desarrolle el Plan de Ordenamiento Territorial.

**Parágrafo.** Los particulares interesados podrán utilizar la modalidad de plan parcial, aún cuando por las características del predio o el conjunto de predios no les sea obligatorio".

Es decir que a todos los terrenos que no cumplieran las condiciones establecidas en el anterior artículo no requerían de plan parcial, sino que debían surtir el proceso de urbanización de acuerdo con las normas que lo reglamentaran. Con fundamento a este artículo se profirió el Decreto Distrital 327 de 2004 "por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital, que tiene como objeto "reglamentar las condiciones para la urbanización de terrenos o conjunto de terrenos urbanizables no urbanizados, localizados en suelo urbano y de expansión urbana del territorio Distrital".

**6.3 El artículo 4 del Decreto 327 de 2004, determinó que el tipo de predios como el que se estudia se podía desarrollar sólo a través de la licencia de urbanismo, así:**

**"ARTÍCULO 4. ACTUACIONES EN EL TRATAMIENTO DE DESARROLLO.**

*El tratamiento de desarrollo supone el agotamiento de las siguientes actuaciones, según las condiciones del área a desarrollar:*

- a. *La formulación de plan parcial, previa al trámite de licencia de urbanismo, cuando se trate de predios o conjunto de predios localizados en suelo de expansión, así como de predios o conjunto de predios localizados en suelo urbano, que se ajusten a las condiciones de que tratan los artículos 31, 32 y 33 del Decreto 190 de 2004 y el Artículo 5 del presente decreto.*
- b. *El trámite directo de licencia de urbanismo, cuando se trate de predios localizados en suelo urbano que no están obligados a la formulación de un plan parcial, a través de la aplicación de las normas generales establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y de las normas específicas incluidas en el presente Decreto.* (Subrayado fuera del texto original).

De lo anterior se concluye con certeza que el predio objeto de la liquidación de plusvalía para desarrollarse y obtener el uso, que desde el Decreto 619 de 2000 se le había autorizado, tenía que haber acudido a la licencia de urbanismo como se lo ordena el artículo 4 del Decreto 327 de 2004, arriba citado. Lo anterior, teniendo claro que al predio que se estudia no se le aplicó el régimen de transición que establecieron el mismo Decreto 619 de 2000 y posteriormente el Decreto 469 de 2003.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía”*

Verificando los antecedentes, se tiene que para el predio ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, se le concedió licencia de urbanismo mediante la Resolución No. 05-2-006 del 11 de enero de 2005 por la Curaduría Urbana Dos (2), con fundamento en las normas sobre el Tratamiento de Desarrollo establecidas en el Decreto 190 de 2004 y el Decreto 327 de 2004, como lo señala el mismo acto administrativo. Es mediante esta autorización específica que se le otorga al predio el cambio de uso del suelo y mayor aprovechamiento en edificabilidad, convirtiéndose este acto administrativo en la autorización específica que se requiere para materializar el hecho generador de la plusvalía para el caso concreto. El POT y el Decreto 327 de 2004, contiene apenas una posibilidad eventual, una autorización que puede ser válidamente modificada en cualquier momento por la autoridad distrital de planeación.

Como se anotó, esta posición coincide en su totalidad con la adoptada por el Consejo de Estado en la sentencia del 5 de diciembre de 2011 (Rad: 25000-23-27-000-2005-00262-01) Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta-, en la cual se estudió específicamente la legalidad de algunas normas del Acuerdo 118 de 2003. En este fallo se determina que el Acuerdo 118 de 2003 goza de plena legalidad y, por tanto, habilita claramente a la Administración a liquidar el efecto plusvalía y exigir el pago de la participación en todos los casos a los que se refiere el parágrafo 1° del artículo 5° del Acuerdo 118 de 2003, disposición que fue revisada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado.

En el fallo citado el Consejo de Estado encontró que tal disposición se ajustaba plenamente a la legalidad y que no constituía una vulneración al principio de irretroactividad tributaria. En concreto señaló:

*“...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*



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., “Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía”

*presenta en relación con los artículos que se analizan (artículos 3°, párrafo 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.”* (Negritillas 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 caso presente.

A partir del pronunciamiento del Consejo de Estado de 5 de diciembre de 2011, mediante el cual se determinó que el Acuerdo 118 de 2003 se encuentra ajustado al orden legal y sus disposiciones se encuentran vigentes, tenemos que el Acuerdo es de obligatorio cumplimiento y constituye un deber legal a cargo de la Administración hacer exigible la aplicación de la participación en plusvalía. Una determinación contraria estaría afectando el derecho de la colectividad a participar en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del estado consagrado en el artículo 82 de la Constitución Política.

Una vez confirmada la legalidad del párrafo 1° del artículo 5° del Acuerdo 118 de 2003, la administración no tiene otra opción que proceder a liquidar y cobrar el tributo cada vez que se verifique una autorización específica producida en el marco de esta norma.

En suma, para la Secretaria 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 urbanismo. 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>15</sup> constituirá el hecho

<sup>15</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.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., “*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía*”

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.

De todo lo anterior y frente al caso concreto, se puede concluir al ser el hecho generador la licencia de urbanismo, la expedición de la Resolución 1015 de 2011 no constituyó entonces una aplicación retroactiva del tributo de participación en plusvalía dado que como se demostró el hecho generador se configuró con posterioridad al Acuerdo 118 de 2004. Por tanto, los argumentos del recurrente, no están llamados a prosperar y en ese sentido, se procederá a confirmar la Resolución 1015 de 2011 expedida por la Secretaria Distrital de Planeación.

#### **6.4 Imposibilidad del cobro de la participación en la plusvalía por el no acaecimiento de los hechos generadores (aprovechamiento del suelo en área edificable).**

Mediante radicación 1-2011-40941 de 16 de septiembre de 2011, el recurrente presentó documento alcance al recurso de reposición en contra de la Resolución No. 1015 de 28 de julio de 2011, el cual para su estudio y consideración, este Despacho tendrá en cuenta el Concepto Técnico de la Dirección de Planes Parciales (3-2012-0397 de 25 de abril de 2012), la cual se pronunció sobre los aspectos de orden técnico señalados por el impugnante.

##### **6.4.1 Respetto de la norma aplicable**

Sobre el argumento del recurrente relacionado con la aplicación de las normas sobre usos y densidades del Acuerdo Distrital 026 de 1996 y del polígono D-M-A3 (E. MET A) de los Decretos 734 y 737 de 1993, la Dirección de Planes Parciales se pronunció en el siguiente sentido:

“(…)

- *El predio objeto de recurso se encontraba dentro del ámbito del Acuerdo Distrital 26 de 1996: “Por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del borde occidental de la*

---

*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 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., “*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía*”

*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.”; según la Plancha denominada: “Nivel 2 de Zonificación” del mencionado Acuerdo, este se localizaba dentro del Área Suburbana de Expansión.*

*Al respecto, el mismo Acuerdo Distrital 26 de 1996, en su artículo 16 estableció que: “(...) Las áreas objeto del presente Acuerdo están conformadas por las zonas suburbanas según definiciones del Acuerdo 6 de 1990, contenidas en el plano No. 2 anexo al presente acuerdo y relacionadas a continuación, con su tratamiento respectivo, los cuales serán asignados en los correspondientes Decretos (...)”, y a continuación hace mención al área suburbana de expansión, donde se encuentra el predio objeto de recurso, tal como se mencionó anteriormente.*

*Adicionalmente, en relación con la incorporación de áreas suburbanas en sectores sin desarrollar (como es el caso del predio objeto de recurso), en su artículo 18 el Acuerdo 26 de 1996, estipula que: “(...) 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.(...)”, y frente al carácter de las normas del tercer nivel de zonificación, citadas por el recurrente en las páginas 3 a 5 de la comunicación 1-2011-40491, en el segundo inciso de su artículo 21 del mismo Acuerdo se establece 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. (...)”.*

*En cuanto a los planes parciales urbanos, que se mencionan en el párrafo anterior, el Acuerdo Distrital 26 de 1996, en su artículo 2, los define como: “(...) decretos de asignación de tratamiento que determinan las normas específicas, las previsiones de infraestructura, equipamientos, cesiones y formas de compensación a que haya lugar (...)” (Negrilla fuera del texto).*

- *Por otra parte, el Acuerdo Distrital 6 de 1990, en relación con las áreas suburbanas establece en su artículo 185 que: “(...) 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, con arreglo al presente Acuerdo. (...)” y que: “(...) El proceso mediante el cual se define el desarrollo de sectores de las áreas suburbanas en usos urbanos, se denomina Proceso de Incorporación de Nuevas Áreas Urbanas.(...)”. (Negrilla fuera del texto).*

*A su vez, el artículo 188 del mencionado Acuerdo Distrital, define 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 alienten formas deficientes de urbanización (...)” y establece que: “(...) Las Áreas*



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía"

*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 del cual trata el presente Acuerdo. (...)*

*En relación con lo anterior, el artículo 191 del citado Acuerdo Distrital 6 de 1990 que trata sobre: "Sectoros de las áreas suburbanas susceptibles de ser incorporados como áreas urbanas del Distrito Especial de Bogotá.", determina que:*

*"Serán susceptibles de definir su desarrollo en usos urbanos de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el presente Acuerdo, los terrenos de las áreas suburbanas que tengan posibilidad de instalación de servicios públicos adecuados como soporte de los usos urbanos, a juicio de las Empresas de Servicios Públicos y que no tengan expresamente prohibida la definición de su desarrollo para tales usos."*

*En especial, podrá definirse el desarrollo en usos urbanos de los terrenos o sectores que se indican en los siguientes literales:*

*(...) m. Los sectores de las Áreas Suburbanas de Expansión y de las Áreas Suburbanas de transición sometidos al Tratamiento Especial de Incorporación, susceptibles de ser incorporados como nuevas Áreas Urbanas, con arreglo al presente Acuerdo." (Negrilla fuera de texto).*

*Adicionalmente, el artículo 192 del mismo Acuerdo que define el: "Alcance jurídico de la incorporación como áreas urbanas de determinados sectores de las áreas suburbanas del Distrito Especial de Bogotá.", establece que:*

*"(...) La incorporación como áreas urbanas de determinados sectores de las áreas suburbanas, supone la definición de su desarrollo en determinados usos urbanos, con sujeción a una reglamentación específica, con la consiguiente posibilidad de instalación y prestación regular de servicios públicos apropiados como soporte de tales usos.*

*Por tanto, la incorporación de sectores del territorio distrital como áreas urbanas, es requisito previo, o por lo menos concomitante, para:*

*a. Darle curso a procedimientos tendientes a obtener licencias de urbanización en terrenos sin urbanizar que se ubiquen en los sectores objeto de incorporación.*

*b. Darle curso a procedimientos tendientes a obtener licencias de construcción, adecuación, modificación, ampliación o demolición de edificaciones en terrenos urbanizados que se ubiquen en los sectores objeto de incorporación. (...)" (Negrilla fuera del texto).*

*(...)"*

De acuerdo con lo anterior, el predio en cuestión antes de la expedición del POT (Decreto 619/00) se ubicaba en área suburbana bajo la vigencia del Acuerdo 6 de 1990, por lo cual y de conformidad con esta reglamentación su uso era agrícola. Ahora bien, de conformidad con el Acuerdo 26 de 1996, norma urbanística general, se le asignó al predio un tratamiento de incorporación, lo que significa que para que el predio pudiera obtener la categoría de urbano,



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., “Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía”

era necesario surtir dicho proceso de incorporación, de lo cual, tal y como lo afirma la Dirección de Planes Parciales, no hay evidencia de que efectivamente hubiera sucedido.

Bajo estas condiciones y manteniendo el predio la categoría de *suburbano*, debido a que sin el proceso de incorporación era imposible establecer la norma específica para determinar el polígono aplicable, no le asiste razón al recurrente.

Al respecto, la Dirección de Planes Parciales concluyó: “Con base en lo expuesto anteriormente, se concluye que no le asiste razón al recurrente cuando afirma que al predio objeto de recurso le aplican las normas sobre usos y densidades del Acuerdo Distrital 26 de 1996 y del polígono D-M-A3 (E. MET A) de los Decretos Distritales 734 y 737 de 1993, debido a que para las áreas localizadas en suelo suburbano de expansión (donde se localizaba el predio en estudio), era necesario adelantar el proceso de incorporación de nuevas áreas urbanas de que tratan los Acuerdos Distritales 6 de 1990 y 26 de 1996, con el fin de definir su desarrollo en usos urbanos, proceso sobre el cual no existen antecedentes que permitan demostrar que, una vez expedido el mencionado Acuerdo Distrital 26 de 1996, se hubiera adelantado”.

#### 6.4.2. Respecto del cálculo del máximo potencial de edificabilidad.

Sobre la afirmación del recurrente relacionada con la imposibilidad de calcular el potencial máximo de edificabilidad incluyendo la adicional permitida por la entrega de cesiones adicionales en el marco normativo del POT (Decretos Distritales 190 y 327 de 2004), la Dirección de Planes Parciales conceptuó que:

“(…)

- Si bien es cierto, en el cálculo del potencial de edificabilidad del: “ESTUDIO TÉCNICO SOBRE LA CONFIGURACIÓN DE HECHOS GENERADORES DE EFECTO PLUSVALÍA”, memorando 3-2007-04085 del 30 de mayo de 2007 emitido por la Dirección de Planes Parciales, se calculó el potencial de edificabilidad considerando el índice de construcción máximo de 1,75 autorizado para el rango de edificabilidad 3 (el cual le aplica al predio de la consulta) según el Decreto Distrital 327 de 2004, también se calcularon las diferentes opciones, que sobre la entrega cesiones adicionales, debería cumplir el proyecto urbanístico con el fin de acceder a la máxima edificabilidad, condicionante estipulada en el mencionado decreto distrital.
- El cálculo de la edificabilidad considerando el máximo potencial, que se realizó en el memorando 3-2007-04085, concuerda con la definición de aprovechamiento del suelo como: “(…) el número de metros cuadrados de edificación para un determinado uso que la norma urbanística autoriza en un predio (…)”, que está estipulada en el Artículo 1 del Decreto 1788 de 2004: “Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 1997” el cual fue modificado por el Decreto 2181 de 2006.

“(…)”



0 6 2 2

Continuación de Resolución No. \_\_\_\_\_ 22 MAYO 2012

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía”*

Finalmente, manifestó la Dirección de Planes Parciales que no tiene razón al recurrente cuando afirma que no es posible calcular el potencial máximo de edificabilidad de conformidad con el POT, incluyendo la edificabilidad adicional permitida por la entrega de cesiones adicionales, ya que la edificabilidad calculada es la autorizada por la norma aplicable al predio, es decir, el Decreto 327 de 2004. Adicionalmente, la Dirección de Planes Parciales para dicho cálculo tuvo en cuenta la definición de aprovechamiento del suelo establecida en el Decreto 1788 de 2004 y en atención al memorando 3-2007-04085 emitido por dicha Dirección, se consideraron las diferentes opciones de entrega de cesiones adicionales, como condicionante para alcanzar el máximo potencial de edificabilidad, establecida en el mencionado Decreto Distrital 327 de 2004.

#### 6.4.3 Respecto de la existencia del efecto plusvalía en el caso concreto.

El recurrente manifestó que no hay lugar a la participación en plusvalía por un mayor aprovechamiento del suelo por el aumento de los índices de ocupación y/o construcción, ya que las normas anteriores, esto es, Decretos 734 y 737 de 1993 y el Acuerdo 26 de 1996, eran ostensiblemente mas beneficiosas que la norma actual, esto es, el Decreto 327 de 2004. Al respecto la Dirección de Planes Parciales consideró que:

“(…)

- *Tal como se mencionó en el numeral 1 del presente concepto técnico, bajo el marco normativo del Acuerdo Distrital 6 de 1990, el predio objeto de recurso, solo podía desarrollar usos agrícolas (según su artículo 185) mientras que bajo las normas de los Decretos Distritales 190 y 327 de 2004, se le autoriza el aprovechamiento del suelo en usos urbanos, permitiéndole una determinada edificabilidad (tal como quedó estipulado en el numeral 2 del presente concepto), la cual fue calculada en el: “Potencial de edificabilidad POT/ decreto 327 de 2004”, del memorando 3-2007-04085 del 30 de mayo de 2007 emitido por la Dirección de Planes Parciales, que contiene el: “ESTUDIO TÉCNICO SOBRE LA CONFIGURACIÓN DE HECHOS GENERADORES DE EFECTO PLUSVALÍA”, para el predio objeto de recurso.*

(…)”

Así como se demostró, el predio objeto de estudio, antes de la entrada en vigencia del POT, se ubicaba en área suburbana y solo podría desarrollar usos agrícolas, dado que no cumplió los requisitos que le exigían las normas para incorporarse al área urbana. De tal forma, no le eran aplicables las normas establecidas en los Decretos 734 y 737 de 1993.

En conclusión, el argumento del recurrente será desestimado, ya que no es cierta la afirmación referida a que no hay lugar a la exigencia de participación en plusvalía por presentarse un mayor aprovechamiento del suelo, ya que las normas anteriores, esto es, los Decretos 734 y



Continuación de Resolución No. 0622

22 MAYO 2012

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía"

737 de 1993 no eran aplicables y tampoco las normas de edificabilidad citadas por el recurrente y establecidas en el Acuerdo 26 de 1996; siendo las normas aplicables al predio, los Decretos 190 y 327 de 2004, los cuales autorizan una edificabilidad específica para su desarrollo en usos urbanos.

En estos terminos se procederá a negar las pretensiones del recurrente.

En mérito de lo expuesto,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** Negar las pretensiones contenidas en el recurso de reposición interpuesto por el Doctor Juan Manuel González Garavito, apoderado especial de la sociedad EKKO PROMOTORA S.A., antes DISEÑO URBANO EL ARTE DE CONSTRUIR S.A., contra la Resolución No. 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaria Distrital de Planeación, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Notificar personalmente el contenido de esta Resolución al representante legal de la sociedad EKKO PROMOTORA S.A., antes DISEÑO URBANO EL ARTE DE CONSTRUIR S.A., o a su apoderado especial, Doctor Juan Manuel González Garavito, identificado con la cédula de ciudadanía 80.427.548 de Madrid- Cundinamarca, portador de la tarjeta profesional de abogado 62.209, del C. S. J., advirtiéndole que con la presente decisión se agota la vía gubernativa.

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

Dada en Bogotá D. C. a los 22 MAYO 2012

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

Vo. Bo. Diego Isaías Peña Porras - Subsecretario Jurídico.   
Aprobó: Adriana del Pilar Vergara Sánchez - Directora de Trámites Administrativos.   
Proyectó: Diana Milena Díaz Escudero- Profesional Especializado .



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

**Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1015 del 28 de julio de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D. C., “*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Diagonal 2B No. 82-30, identificado con CHIP AAA137PJSY y folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40034610, y se determina el monto de la participación en plusvalía*”**