



Resolución No. 0703 12 JUN. 2012

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matrícula inmobiliaria No 50S-40161691.”*

## LA SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de las facultades conferidas en los artículos 50, 56 y 58 del Código Contencioso Administrativo, el literal d) del artículo 36 del Decreto Distrital 550 de 2006, el Decreto Distrital 004 del 2 de enero de 2012, 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 435 del Decreto Distrital 190 de 2003, Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, define las zonas con efecto plusvalía por asignación de mayor edificabilidad, de la siguiente manera: *“Las zonas cuyo aprovechamiento ha sido incrementado por la asignación de un mayor volumen de edificabilidad son aquellas a las que el presente plan aumenta la densidad, o el índice de construcción, o el índice de ocupación del terreno con relación a los asignados por las normas del Acuerdo 6 de 1990, o sus decretos reglamentarios.”*

Que el Decreto Distrital 084 de 2004 *“Por el cual se definen los lineamientos para regular la operatividad de la liquidación del efecto plusvalía y la determinación privada de la participación en plusvalía”*, establecía en su artículo 7 que *“(e)n el evento que por efecto del englobe de lotes de terreno se produzca un incremento en la edificabilidad el predio resultante del englobe será objeto de la participación en plusvalía, la cual será liquidada en el momento de la solicitud de la licencia, con base en el efecto de plusvalía por metro cuadrado calculado para la respectiva zona geoeconómica homogénea”*.

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 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 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 referido decreto.

Q



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691.”*

Que el 7 de abril de 2010, mediante oficio 1-2010-14095, la Curadora Urbana 3 solicitó a esta secretaría efectuar la liquidación del efecto plusvalía del predio sujeto a tratamiento de desarrollo localizado en la Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691.

Que el 18 de junio de 2010, mediante oficio 2-2010-22811, la Dirección de Economía Urbana de la SDP, solicitó el cálculo del efecto plusvalía a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

Que mediante Resolución No. 966 del 15 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 desarrollo ubicado en la Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691.”*

Que el 30 de septiembre de 2011, mediante la radicación No. 1-2011-43222, el señor Luís Humberto Costa Calderón, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79'322.000 de Bogotá, portador de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 63.407 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderado especial de la sociedad CONSTRUCTORA BOLIVAR S.A, representada por la señora Ana Cristina Pardo Ochoa, interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 966 del 15 de julio de 2011.

Que el 18 de octubre de 2011, mediante el memorando 3-2011- 13457, la Dirección de Trámites Administrativos solicitó a la Subsecretaria de Plantación Territorial emitir concepto en relación con los aspectos que son objeto de controversia en el recurso.

Que el 30 de noviembre de 2011, a través del memorando 3-2011-15162, la Subsecretaria de Plantación Territorial remitió el concepto solicitado por la Dirección de Trámites Administrativos.

Que el 24 de mayo de 2012 la UAECD según memorando 1-2012-23045 expidió concepto técnico sobre los argumentos objeto de controversia en el recurso, el cual será objeto de análisis en las consideraciones del despacho.

### RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO

Esta instancia entra a decidir el recurso de reposición interpuesto por el doctor Luís Humberto Costa Calderón, en calidad de apoderado especial de la sociedad CONSTRUCTORA BOLIVAR S.A., en contra de la Resolución No.0966 del 15 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*



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matrícula inmobiliaria No 50S-40161691."*

*para el predio sujeto a tratamiento de desarrollo ubicado en la Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matrícula inmobiliaria No 50S-40161691"*

### 1. Procedencia

El recurso de reposición presentado contra la Resolución No. 966 del 15 de julio de 2011, expedida por la Secretaría 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:

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

*2º 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. 966 del 15 de mayo de 2011, el cual se ajusta a lo preceptuado en el numeral 1º del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo.

### 2. Oportunidad.

Encuentra el despacho que el acto administrativo objeto de este recurso fue notificado por edicto fijado por la Subdirectora de Gestión Documental de la Dirección de Gestión Corporativa de la Secretaría General de la Alcaldía mayor de Bogotá, por el término de diez días hábiles a partir del 12 de septiembre de 2011 hasta el 26 de septiembre de 2011 inclusive, y el abogado Luis Humberto Costa Calderón interpuso el recurso de reposición el 30 de septiembre de 2011, cumpliendo con lo preceptuado en el artículo 51<sup>1</sup> del Código Contencioso Administrativo.

### 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,

<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".



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691.”*

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

a) Asegura el recurrente que con la expedición de la Resolución 966 de 2011 se viola el artículo 338 de Constitución Política, como consecuencia de haber desconocido los artículos 74 y 80 de la ley 388 de 1997, en los cuales se establece que *“los instrumentos que desarrollan el plan o lo complementan, son los que concretan las acciones urbanísticas que constituyen los hechos generadores de la participación en plusvalía.”* y enfatiza que se debe determinar si es el POT o son los instrumentos que lo desarrollan, los que concretan las acciones urbanísticas y constituyen los hechos generadores de la participación en plusvalía, apoyando su argumentación en la sentencia del 31 de mayo de 2007, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Magistrado Ponente Fabio Castiblanco. En su criterio, en el caso concreto es el Decreto 619 de 2000 el que genera el efecto plusvalía y no el Decreto 327 de 2004 como se establece en la Resolución recurrida. Por tal motivo al haber sido el Decreto 619 de 2000 el que incorporo el predio a suelo urbano y le asignó tratamiento de desarrollo, se configura la violación al principio de irretroactividad, por ser esta norma anterior al Acuerdo 118 de 2003.

b) Argumenta también el recurrente que la UAECD incurre en error en el ejercicio económico ya que erróneamente realiza el estudio económico contando con un área neta de 47.840.62 M2 sin descontar el área de reserva vial, con el argumento de que no se encuentra inscrita en el folio de matricula inmobiliaria. Según establece la norma, para aumentar el índice básico se debe ceder área de terreno para la conformación de malla vial arterial, esta área no debe ser contabilizada dentro del área neta base para el cálculo de la edificabilidad.

c) Precisa el recurrente que se incurrió en un error respecto al cálculo de la edificabilidad y al avalúo con base al índice máximo de construcción, señalando que la norma trae un índice básico que en principio es el que se debe tener en cuenta para el cálculo de la edificabilidad, independientemente de lo que quiera hacer el constructor y de las cargas que quiera o deba asumir. Lo anterior no es igual cuando se está ante el índice máximo de construcción regulado en el decreto 619 de 2000, retomado en el Decreto 327 de 2004, que a diferencia del índice básico, condiciona su aplicación a la asunción de unas cargas adicionales que se materializan en la licencia. Por este motivo se debe proceder a liquidar la plusvalía con fundamento en el índice básico de construcción que trae la norma y en el evento que se evidencie una mayor edificabilidad, necesariamente deberá recalcularse de acuerdo a lo establecido en el artículo 83 de la ley 388 de 1997. Conforme a lo anterior para el recurrente resulta que no es posible calcular la edificabilidad con base al índice máximo de construcción y menos realizar un avalúo bajo esos parámetros.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matrícula inmobiliaria No 50S-40161691."*

d) Concluye con la tesis de que la UAECD desconoce la calidad urbana del predio y acude como referente del valor del metro cuadrado, al establecido para el Plan Parcial la Magdalena y el predio Villa Mejía Togaste, los cuales se ubican en zonas geoeconómicas diferentes al predio, como podrían ser el sector norte de Kennedy, el occidente de la Chucua, etc. Con ello considera que se desconoce el artículo 6 del Decreto 1420 de 1998 y el artículo 4 de la Resolución 620 de 2008, normas nacionales que las autoridades distritales y locales deben aplicar por encima de las normas distritales, ya que en materia tributaria las competencias de los entes territoriales son derivadas de la Constitución y la ley, en desarrollo del principio de unidad nacional consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política.

## 5. Problema Jurídico

En primer lugar corresponde a este despacho determinar si existió vulneración del principio de no retroactividad tributaria al expedir la Resolución No. 966 del 15 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 realizó en aplicación del Acuerdo 118 de 2003.

Para resolver el problema jurídico, 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. 966 de 2011, en aplicación de la sentencias que determinaron la legalidad del Acuerdo 118 de 2003.

En segundo término, corresponde a este Despacho determinar si se incurrió en error al momento de realizar el cálculo de la participación en plusvalía, para lo cual se tendrá en cuenta los conceptos allegados por la Subsecretaria de Desarrollo Territorial y la UAECD.

## 6. 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>2</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

<sup>2</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 0966 del 15 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 Transversal 801 No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691."*

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 surge del beneficio generado para algunos contribuyentes de manera particular con ocasión la actividad estatal<sup>3</sup>.

Tratándose de una obligación tributaria le aplican a la participación en plusvalía los principios constitucionales que orientan la materia<sup>4</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>5</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>6</sup>

<sup>3</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>4</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>5</sup> Sobre el principio de legalidad tributaria se pronunció la Corte Constitucional, en Sentencia C-134/09, en los siguiente 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>6</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.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 801 No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691."*

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>7</sup>

## 6.2 El principio de irretroactividad tributaria en el marco de la Resolución No 966 de 2011.

El recurrente para sustentar la presunta vulneración al principio de no retroactividad tributaria sostiene que el predio objeto de estudio fue incorporado a suelo urbano por medio del Decreto 619 de 2000 y no por el Decreto 327 de 2004. Por tal motivo se configura la violación al mencionado principio en vista a que dicho Decreto es anterior al Acuerdo 118 de 2003, reglamentario de la participación en plusvalía.

A juicio de este despacho el argumento del recurrente no resulta acertado, conclusión a la que se puede arribar a partir del análisis que sigue.

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*

<sup>7</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 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".*



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691."*

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>8</sup>

En el mismo sentido el artículo 3 del Acuerdo 118 de 2003<sup>9</sup> señala que constituirá 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.

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>

<sup>8</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*.

<sup>9</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".

<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





Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matrícula inmobiliaria No 50S-40161691.”*

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, 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 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 parágrafo 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,*

---

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



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691.”*

*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 (...)”*

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.

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

El Tribunal en 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 338 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*

<sup>12</sup> Consideró el Tribunal 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 338 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”*.

<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.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matrícula inmobiliaria No 50S-40161691."*

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 de uso del inmueble objeto de la liquidación de plusvalía en la Resolución 966 del 15 de julio de 2011, configura el hecho generador de la obligación tributaria pues no tiene en cuenta que al momento de expedirse el Acuerdo 118 de 2003 no se había producido la autorización específica y, por tanto, no había surgido tal hecho.

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 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.

El artículo 9 de la Ley 388 de 1997 define el POT como:

*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.*

<sup>14</sup> Ibidem



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691."*

El mismo Decreto Distrital 619 de 2000, el primer POT adoptado para la ciudad de Bogotá, estableció en el artículo 324 que: (...) *el 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. Por tanto, no es una norma que determine autorizaciones específicas para predios concretos.

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

El predio ubicado en la Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691, como lo reconoce el recurrente, pertenecía a suelo suburbano en vigencia del Acuerdo 6 de 1990 hasta que fue clasificado por el Decreto 619 de 2000 -POT- como suelo urbano. A los predios ubicados en suelos de expansión se les asignó el 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***

*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".*



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matrícula inmobiliaria No 50S-40161691."*

Nótese que el predio objeto de la liquidación de plusvalía en la resolución recurrida fue sometido al Tratamiento de Desarrollo en el Decreto Distrital 619 de 2000 -POT-. Según lo dispuesto por los artículos 350 y 351 del mismo Decreto se requería de la adopción de un plan parcial para el que se estableciera el cambio de uso, cumpliendo las condiciones señaladas en el artículo 352 del mismo POT.

Posteriormente, el Decreto 469 de 2003 – por el cual se adoptó la revisión del 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.*
- 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".*

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



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691.”*

normas que lo reglamentaran. Con fundamento en 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”*.

El artículo 4 del Decreto 327 de 2004, determinó que los predios con tratamiento de desarrollo que no estuvieran obligados a formular plan parcial se podrían desarrollar a través de 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).*

Dado que el predio sobre el cual versa el recurso reúne las condiciones del literal (b) del artículo citado, como requisito para su desarrollo y de acuerdo a un mejor aprovechamiento, debía solicitar y obtener licencia de urbanismo. 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.

Verificando los antecedentes, se tiene que para el predio ubicado en la Transversal 80I No 89B- 10 Sur, se concedió licencia de urbanismo mediante la Resolución No. 10-3-0299 del 29 de junio de 2010 por la Curaduría Urbana Tres (3), 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 uso previamente autorizado en el POT, 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 expectativa, una autorización que puede ser válidamente modificada en cualquier momento por la autoridad distrital de planeación.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 801 No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691."*

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 1º del artículo 5º 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 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." (Negrillas 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



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691."*

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 citado, 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.

El recurrente hace referencia a la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 31 de mayo de 2007, la cual establece, según el recurrente, que es necesario determinar si el hecho ocurrió con anterioridad a la expedición del Acuerdo 118 de 2003 y que la participación en plusvalía opera cuando el ente territorial la adopta mediante Acuerdo.

Revisada la sentencia citada<sup>15</sup>, se encuentra que los argumentos esgrimidos por el Tribunal son diametralmente opuestos a los expuestos por el recurrente, ya que según dice el fallo no es necesario que se adopte la obligación tributaria por medio de un acuerdo municipal debido a que la ley es lo suficientemente clara para establecer la constitución del tributo y los elementos que la componen, es decir se puede aplicar directamente. Dice textualmente el Tribunal:

*"...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 no, si se tiene en cuenta que la ley es lo suficientemente completa para establecer la constitución del gravamen en la medida que determina los elementos*

<sup>15</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, magistrado ponente Dr. Fabio Castiblanco Calixto, Ref exp: 250002327000200402089-01, del 15 de marzo de 2007.





Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 801 No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691.”*

*de la obligación tributaria. Cuando ello sucede se incorpora automáticamente al tributo en el ente territorial y por tanto no requiere de actos administrativos que así lo disponga, porque se aplica directamente” (Subrayas fuera de texto)*

Y añade el Tribunal:

*“...Lo importante es que tal hecho acaeció en vigencia de la ley que estableció el gravamen y no tiene incidencia que el acuerdo 118 de 2004 hubiese sido expedido con posterioridad porque en criterio de la Sala no se requiere que el Municipio lo hubiere adoptado para su jurisdicción pues tiene aplicación directa y no requiere para ello que tal gravamen se adopte por medio de acuerdo si se tiene en cuenta, como se dijo, que el Legislador estableció los elementos de la obligación tributaria. (...)*

Esta interpretación de la Sala está en concordancia con lo que el Acuerdo 118 de 2003 estableció en el párrafo primero del artículo 5, al señalar que en caso de que se hubieren desarrollado acciones urbanísticas previstas en el Decreto 619 de 2000 o en los instrumentos que lo desarrollan -como las Unidades de Planeación Zonal, UPZ- y que no se hubiera concretado el hecho generador conforme a lo establecido en el presente artículo habrá lugar a la liquidación y cobro de la participación en plusvalía.

Como se puede ver, para el Tribunal, no es necesario que los municipios adopten por medio de Acuerdo la participación en plusvalía, debido a que la ley lo crea, le da los elementos mínimos para su aplicación y por ser una ley nacional es de aplicación directa.

De todo lo anterior y frente al caso concreto, se puede concluir que al ser el hecho generador la licencia de urbanismo, la expedición de la Resolución 966 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 966 de 2011 expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

## **6.2 Respetto del error en ejercicio económico realizado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.**

Argumenta también el recurrente que la UAECD incurre en error en el ejercicio económico ya que el estudio económico contó con un área neta de 47.840.62 M2 sin descontar el área de reserva vial, con el argumento de que no se encuentra inscrita en el folio de matricula inmobiliaria. Según establece la norma para aumentar el índice básico se debe ceder área de terreno para la conformación de malla vial arterial, esta área no debe ser contabilizada dentro del área neta base para el cálculo de la edificabilidad.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 801 No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matrícula inmobiliaria No 50S-40161691.”*

Respecto al anterior argumento, la Subsecretaría de Planeación Territorial mediante oficio No 3-2011-15162 del 11 de noviembre de 2011 sostuvo lo siguiente:

*“(…) esta Subsecretaría ratifica lo expuesto en los memorandos 3-2010-11503 de 13 de septiembre de 2010 y 3-2010- 13416 del 20 de octubre de 2010 (mediante el cual se enviaron, a la Dirección de Economía Urbana de la SDP, las observaciones a la respuesta de la UAECD a las objeciones del cálculo definitivo al cálculo definitivo del efecto plusvalía elaborado por la UEACD para el predio en estudio), en los que se estipuló: “(…) el proceso de urbanismo definido en el Artículo 362 del Decreto 190 de 2004 POT, determina el cumplimiento de requisitos como la generación de espacio público, entre ellos el suelo requerido para la construcción de vías de malla vial arterial. Por otra parte, se fundamenta el concepto y el estudio técnico elaborado en la definición de área neta urbanizable: contenida en el Decreto Nacional 2181 de 2006 que establece en el artículo 2 que: “...Es el área resultante de descontar el área bruta, las áreas para la localización de la infraestructura para el sistema vial principal y de transporte, las redes primarias de servicios públicos y las áreas de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos...” Subrayamos (...).”*

*Esta Subsecretaría ratifica la posición relacionada con la necesidad de descontar del área bruta del predio objeto de estudio, el área de reserva vial, teniendo en cuenta, además de lo expuesto en el párrafo anterior, que para efectos del Estudio Técnico Comparativo de la Norma – Memorando 3-2010-07565 del 15 de junio de 2010, que se realizó para la determinación de los hechos generadores de plusvalía del predio en estudio, se consideró el proyecto urbanístico que acompañaba la solicitud 1-2010-14095, en el cual se descontaba la mencionada zona de reserva vial y además considerando que el artículo 23 del Decreto 327 de 2004, respecto al manejo de zonas de reserva vial, plantea: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 179 del Decreto 190 de 2004, y las definiciones que al respecto haga el plan parcial cuando sea del caso, los procesos de urbanización que se adelanten en predios ubicados en zonas demarcadas de reserva tendrán las siguientes alternativas para su manejo: (...) b) Ceder las áreas de reserva al Distrito Capital, mediante el sistema de reparto de cargas y beneficios definido en el Capítulo 8 del presente Decreto.*

Respecto al mismo tema, la UAECD en oficio No 1-2012-23045 del 24 de mayo de 2012 señaló que de acuerdo a lo solicitado por la SDP, se adopta el área de reserva vial y se recalcula el valor del terreno en el segundo escenario para el predio de la referencia. Así, el área de reserva vial se descuenta del área bruta para obtener el área neta urbanizable.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 801 No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matrícula inmobiliaria No 50S-40161691."

## CAMBIOS EN LOS CÁLCULOS

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL SUBDIRECCIÓN TÉCNICA - ÁREA DE ACTUALIZACIÓN TRATAMIENTO DE DESARROLLO DECRETO 327 DEL 11 DE OCTUBRE DE 2004 CÁLCULO PARA EL 11 DE OCTUBRE DE 2004 RESPUESTA A RECURSO DE REPOSICIÓN			
CÓDIGO DE SECTOR: 004513 36 34 000 00000		DIRECCIÓN: TV 801 89B 10 SUR	
ÁREA BRUTA DE LOTE (m²)			50.370,44
AFECTACIONES			
MALLA VIAL Av Circunvalar del Sur No inscrita en folio 050s-40161691			17.436,32
RIO TIBANICA - ZMPA			2.286,66
ZONAS DE SOBRE POSICIÓN			242,72
ZMPA válida como cesión hasta 30% parques (17% ANU), 2 m² por cada m² de cesión para parques		25,89%	1.143,33
ÁREA NETA URBANIZABLE m²			36.404,74
ÁREA NETA URBANIZABLE BASE DEL CÁLCULO PARA CESIONES m²			25.981,46
ÁREA NETA URBANIZABLE BASE PARA EL CÁLCULO DE EDIFICAB.			31.548,07
CESIONES			
Control ambiental			4.423,28
Cesiones Públicas Parques y Equipamiento (25% del ANU)		20,60%	5.352,04
Cesiones Públicas Parques y Equipamiento máxima localizada en ZMPA		4,40%	1.143,33
Cesión adición dentro de ANU			494,99
Parques 17%		12,60%	3.273,52
Equipamientos 8%		8,00%	2.078,52
Vías intermedias y locales		8,66%	2.251,21
Área total cedida			12.521,52
ÁREA ÚTIL m² (sin cesión adicional)			17.883,23
ÁREA ÚTIL m² (con cesión adicional)			17.075,60
ANÁLISIS DE EDIFICABILIDAD			
		VIS	NO VIS
ÁREA ÚTIL		100%	17.075,60
ÍNDICE DE OCUPACIÓN MÁXIMO (IO)		0,28	8.833,46
ÍNDICE DE CONSTRUCCIÓN BÁSICO (IC) RANGO 1		1,00	31.548,07
ÍNDICE DE CONSTRUCCIÓN MÁXIMO (IC) RANGO 1		2,75	86.757,19
ÍNDICE DE CONSTRUCCIÓN ADOPTADO (IC) RANGO 1		1,512	47.708,68
EDIFICABILIDAD ADICIONAL			16.152,61
EDIFICABILIDAD ADICIONAL POR CARGAS EXISTENTES EN EL PREDIO		m2 adicionales	SUELO A CEDER
CESION ADICIONAL PARA PARQUES Y EQUIPAMIENTOS (1 m² de suelo por cada 20m² de Construcción adicional)		20,00	807,63
APORTE DE MALLA VIAL ARTERIAL (1 m² de suelo por cada 4,8m² de Construcción adicional)		4,80	-
APORTE SUELO DE PROTECCION (4 m² de suelo por cada 1,0m² de Construcción adicional)		1,00	-
CESIÓN ADICIONAL ADOPTADA PARA ACCEDER A MAYOR EDIFICABILIDAD			807,63
CÁLCULO DE EDIFICABILIDAD			
ÁREA TOTAL CONSTRUIDA m² (sin puntos fijos del 10%): ÁREA PARA COMPARAR			47.700,68
POTENCIAL ADICIONAL- DIFERENCIA: AREA POT - AREA AC 6-90			
PUNTOS FIJOS (10%)		10%	5.300,08
ÁREA TOTAL CONSTRUIDA m² (incl puntos fijos 10%)			53.000,76
No. DE PISOS RESULTANTE			6,00
CIRCULACIÓN ADICIONAL (5%)		5%	2.385,03
ÁREA VENDIBLE: AV			45.148,33
CANT. DE UNIDADES		934,55	935,00
ÁREA POR UNIDAD (APTO)		48,31	48,29

En vista de lo anterior, frente a este punto le asiste razón al recurrente, toda vez que la UEACD en el oficio arriba mencionado rectificó el cálculo del área descontando la reserva vial y contabilizando una nueva área neta urbanizable.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 801 No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691.”*

### **6.3 Respecto del error en el cálculo de la edificabilidad y el avalúo con base al índice máximo de construcción**

Precisa el recurrente que se incurrió en un error respecto al cálculo de la edificabilidad y al avalúo con base al índice máximo de construcción, señalando que la norma dispone un índice básico de construcción que en principio es el que se debe tener en cuenta para el cálculo de la edificabilidad, independientemente de lo que quiera hacer el constructor y de las cargas que deba asumir. Lo anterior no es igual cuando se está ante el índice máximo de construcción regulado en el Decreto 619 de 2000, retomado en el Decreto 327 de 2004, que a diferencia del índice básico, condiciona su aplicación a la asunción de unas cargas adicionales que se materializan en la licencia. Por este motivo se debe proceder a liquidar la plusvalía con fundamento en el índice básico de construcción que trae la norma y en el evento que se evidencie una mayor edificabilidad necesariamente deberá recalcularse de acuerdo a lo establecido en el artículo 83 de la ley 388 de 1997.

Respecto al anterior argumento, la Subsecretaria de Planeación Territorial mediante oficio No 3-2011-15162 del 11 de noviembre de 2011 señaló lo siguiente:

*“(…) esta Subsecretaria considera que el cálculo del mayor potencial de edificabilidad que se realizó con base en el índice máximo de construcción en el Estudio Técnico Comparativo de Norma – Memorando 3-2010-07565 del 15 de junio d 2010, es correcto, ya que se llevó a cabo teniendo en cuenta el numeral 2 del artículo 77 de la Ley 388 de 1997 en el que se estipulo que: “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” (...), de 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 POT y sus decretos reglamentarios. Además en el estudio técnico comparativo de norma, se tuvieron en cuenta las cargas asociadas para acceder a la mayor edificabilidad.*

*Con respecto a lo anterior, es preciso aclarar que, aunque dentro del cálculo de la edificabilidad realizado en el Estudio Técnico Comparativo de Norma, se tuvo en cuenta un índice de construcción máximo, este no corresponde a 1.75 sino a 2.75, debido a que el predio objeto de estudio tiene frente a la Avenida Circunvalar del Sur, la cual hace parte de la Malla Vial Arterial Principal.*

Por último, la Subsecretaria de Planeación Territorial teniendo en cuenta que en el Estudio Técnico Comparativo de Norma se basó en un área bruta de 50.370.00 m<sup>2</sup>, la cual difiere del área bruta de



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691."

50.370.44 m2 estipulada para el predio El Toche en el plano topográfico B329/1-08 del 04 de agosto de 2009 y que el predio objeto de estudio puede acceder al índice de construcción máximo de 2.75 permitido para el rango de edificabilidad 1 por tener frente a la Avenida Circunvalar del Sur, la cual hace parte de la Malla Vial Arterial Principal, realiza las siguientes correcciones:

• Configuración del Área útil bajo normas POT:

<b>DESARROLLO POR URBANIZACIÓN</b> <b>Normas Urbanísticas</b>	<b>POT / DECRETO</b> <b>327/04 Área Urbana</b> <b>Integral</b> <b>Zona Residencial</b> <b>Edificabilidad</b> <b>Rango 1</b> (Por tener frente a Av. Circunvalar del Sur - MVA Principal)
<b>ÁREA BRUTA en m2</b>	<b>50.370,44</b>
<b>Zonas de superposición</b> (Estipuladas en el Plano Topográfico B329/1-08)	<b>242,72</b>
<b>ZONA DE RESERVA</b> Av. Circunvalar del Sur (Vía de la Malla Vial Arterial Principal)	<b>17.436,32</b>
<b>ZMPA RIO TIBANICA</b>	<b>2.286,66</b>
<b>ÁREA NETA URBANIZABLE</b>	<b>30.404,74</b>
<b>Área base cálculo de edificabilidad</b> (ANU + 50%ZMPA)	<b>31.548,07</b>
<b>CONTROL AMBIENTAL</b>	<b>4.423,28</b>
<b>ÁREA BASE CÁLCULO DE CESIONES</b> (ANU - Control Ambiental)	<b>25.981,46</b>
<b>Cesión para vías intermedias y locales</b>	<b>2.251,21</b>
<b>Cesiones Públicas Parques y Equipamientos</b> (25% ANU)	<b>6.495,37</b>
<i>Cesión Pública para Parques (17% ANU)</i>	<i>4.416,85</i>
<i>Cesión Públicas para Equipamientos (8% ANU)</i>	<i>2.078,52</i>
<b>Cesión válida en ZMPA (menor al 30% de Ces. Parques)</b>	<b>1.143,33</b>
<b>Cesión dentro del ANU (Parque y Equipamiento)</b>	<b>5.352,04</b>
<i>Cesión dentro del ANU (Parque)</i>	<i>3.273,52</i>
<i>Cesión dentro del ANU (Equipamiento)</i>	<i>2.078,52</i>
<b>Total área de cesión al Distrito en m2</b>	<b>12.026,53</b>
<b>ÁREA ÚTIL en m2</b>	<b>18.378,22</b>



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 801 No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691."

CESIONES ADICIONALES (Art. 44 Dec.327/04 )	m2 construcción adicional	m2 cesión adicional	Total m2 de cesión adicional para alcanzar máxima edificabilidad		
			IC 1,0 hasta IC 1,875 (Factor 1,0)	IC 1,875 hasta IC 2,75 (Factor 0,75)	TOTAL CESIÓN
SUELO ZMPA	1	4	110.418,25	82.813,68	193.231,93
MALLA VIAL ARTERIAL	4,8	1	5.750,95	4.313,21	10.064,16
SUELO PARQUE	20	1	1.380,23	1.035,17	2.415,40

• Provisión VIS / VIP:

AREA PROVISION VIS/VIP	ÁREA	PORCENTAJE
AREA UTIL	18.378,22	
AREA DE PROVISION VIS	4.594,55	25%
AREA DE PROVISION VIP	2.753,73	15%

• Incremento de edificabilidad y cesiones adicionales bajo normas POT:

Área base cálculo de edificabilidad				31.548,07
RANGO 1	edif. básica (1,0)	edif. media (1,875)	edif. máx. (2,75)	Total Incremento
EDIFICABILIDAD	31.548,07	59.152,63	86.757,19	
Incremento de edificabilidad básica a media		27.604,56		
Incremento de edificabilidad media a máxima			27.604,56	
Incremento de edificabilidad básica a máxima			55.209,12	55.209,12

Respecto al mismo tema, la UAECD en oficio No 1-2012-23045 del 24 de mayo de 2012 sostuvo que:

*"En efecto el índice de construcción está determinado en la solicitud inicial con radicado S.P.D 2-2010-22811 – UAECD ER 9611 en 1.75; índice con el que se proyectó el ejercicio para el cálculo inicial de plusvalía para el segundo escenario, concretando que no se tenía en cuenta el rango de edificabilidad 1 si se desconocía la afectación por reserva de malla vial arterial de la Avenida Circunvalar del Sur; de acuerdo con la observación anterior y el cambio en el ejercicio, al reconocer el área de reserva para malla vial arterial, se concreta que el inmueble presenta frente a la malla vial arterial y en términos del artículo 26 del Decreto 3727 de 2004, el rango de edificabilidad para el predio de la referencia sería 1 es decir un índice de construcción de 2,75.*



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 801 No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matrícula inmobiliaria No 50S-40161691."

*De acuerdo con la normatividad actual se deben realizar los cálculos para estimar el efecto plusvalía, con la edificabilidad máxima permitida; la cual de acuerdo con lo anterior sería un índice de 2,75; sin embargo, desde el punto de vista de la Resolución 620 de 2008, el método residual por medio del cual se obtiene el valor del terreno, debe incluir el mercado de inmuebles en el sector en donde se ubica el inmueble en cuestión, para lo cual se observa que existen proyectos en Bosa para vivienda VIS de hasta seis pisos de altura sin ascensor, parámetro con el cual se estima realizar el ejercicio con el que se recalcula el efecto plusvalía para el predio en cuestión.*

*En conclusión para lograr el máximo potencial por la norma y el mercado de inmuebles en el sector con vivienda multifamiliar de hasta seis pisos de altura, se requiere un índice de construcción de 1,512. Índice último con el que se estima el cálculo.*

En resumen, según lo expuesto tanto por la Subsecretaria de Planeación Territorial como por la UAEDC, el índice máximo de construcción para el predio en cuestión, según lo establece la norma es de 2.75, sin embargo teniendo en cuenta proyectos de vivienda cercanos se toma como base para el cálculo del presente plan un valor de 1.512, con el cual se realizó el nuevo cálculo.

#### **6.4 Respecto al error en el precio del suelo bajo el escenario anterior.**

Establece el recurrente que la UAEDC desconoce la calidad urbana del predio y acude como referente del valor del metro cuadrado, al establecido para el Plan Parcial la Magdalena y el predio Villa Mejía Togaste, los cuales se ubican en zonas geoeconómicas diferentes de donde se ubica el predio, como podrían ser el sector norte de Kennedy, el occidente de la Chucua, etc.

En referencia a esta solicitud la UAEDC en el oficio antes mencionado da respuesta de la siguiente forma:

*"Como se observa en el informe del cálculo de plusvalía en la pagina 2, se tiene la siguiente normatividad para el escenario anterior a la acción urbanística:*

*Antes de la entrada en vigencia del Decreto 327 de fecha 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 6 del 8 de mayo de 1990, por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dicho sistema.*

*Según la anterior normatividad, el predio se encontraba ubicado en un sector con norma de suelo Suburbano de Expansión.*



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691.”*

#### **ACUERDO 6 DE 1990**

*Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones*

#### **CAPÍTULO VI**

#### **ÁREAS SUBURBANAS**

*Artículo 185°.- Áreas suburbanas. Entiéndese por Área Suburbana 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, con arreglo al presente Acuerdo.*

*Los terrenos de las áreas suburbanas cuyo desarrollo ha sido definido o se defina en el futuro en usos urbanos, se consideran como áreas urbanas para todos los efectos.*

*Como se puede observar anteriormente, en el Artículo 185 del Acuerdo 6 de 1990, en el suelo suburbano se establece “Como regla general el desarrollo de terrenos de las áreas suburbanas está definido en usos agrícolas mientras no sean incorporados como áreas urbanas...” por ende el valor de la tierra de estos hace referencia a un suelo con características rurales; ahora bien el proyecto en cuestión se encuentra ubicado al sur occidente de la Ciudad de Bogotá D.C., por ende la investigación de valores rurales se realizó en los municipios aledaños a esta por el occidente (Mosquera, Funza, Cota, Chía, Soacha, etc....)*

*Para tal fin fueron consultados estudios anteriormente realizados en la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital U.A.E.C.D. en donde se hace referencia a suelos agrícolas para la época. Entre estos, los cálculos de plusvalía de los predios Villa Mejía Tagaste, La Magdalena y por otra parte ejercicios de costos de producción e ingresos; en los dos primeros el dato adoptado hace referencia al suelo rural agrícola adyacente a la ciudad, esto es los municipios de Funza y Mosquera entre otros; los dos últimos (costos de producción e ingresos) son ejercicios contruidos para obtener el valor de la tierra agrícola por métodos establecidos en la Resolución 620 de 2008 y el Decreto 1420 de 1998. Aun cuando los datos son de diferentes sectores de la ciudad, estos hacen alusión a valores de suelo rural agrícola colindante por occidente de la Ciudad de Bogotá D.C., por ende*





Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691."

*se realiza un procesamiento estadístico de estos datos para adoptar el valor del suelo rural agrícola y a su vez adoptarlo para el valor de la tierra en el escenario Anterior a la Acción Urbanística.*

Respecto al punto anterior se debe concluir que no le asiste razón al recurrente pues, de acuerdo con el concepto de la UAECD, para efectos de realizar el cálculo del valor inicial del suelo, se aplicaron los métodos establecidos en la Resolución 620 de 2008 y el Decreto 1420 de 1998. Conforme a los mismos se identificó el valor del suelo rural agrícola a partir de datos de referencia de sectores colindantes por el occidente con la ciudad de Bogotá D.C.

En suma, de los argumentos expuestos por el recurrente solo le asiste razón al recurrente en lo relacionado al cálculo del área neta urbanizable por lo cual se modificara parcialmente la resolución recurrida.

Los demás argumentos no prosperan por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

En mérito de lo expuesto,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** Acceder parcialmente a las peticiones del recurso y en consecuencia modificar el cuadro contenido en el artículo 1° de la Resolución 966 del 15 de julio de 2011, expedida por la Secretaria Distrital de Planeación, el cual quedará de la siguiente manera:

DECRETO 327 DE 2004				
TRATAMIENTO DE DESARROLLO				
PREDIO TV 80I 89B 10 SUR				
VALOR M² OCT. 11/2003	VALOR M² DEFLACTADO A OCT. 11/ 2004	VALOR M² OCT. 11/2004	PLUSVALÍA SOBRE ÁREA BRUTA	PLUSVALÍA SOBRE ÁREA ÚTIL
\$ 11.900,00	\$ 12.607,50	\$43.000,00	\$30.392,50	\$89.653,31

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Negar las demás pretensiones contenidas en el recurso de reposición interpuesto por el Abogado Luis Humberto Costa Calderón inscrito con T.P No



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0966 del 15 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 Transversal 80I No 89B- 10 Sur, identificado con CHIP AAA0140EUZE y folio de matricula inmobiliaria No 50S-40161691."*

63.407 del Consejo Superior de la Judicatura, quien actúa como apoderado especial de la sociedad CONSTRUCTORA BOLIVAR S.A representada legalmente por la señora Ana Cristina Pardo Ochoa, identificada con la cédula de ciudadanía No. 42.747.650 de Itagüi, contra la Resolución 966 del 15 de julio de 2011, expedida por la Secretaria Distrital de Planeación.


**ARTÍCULO TERCERO:** Notificar el contenido de la presente decisión al Señor Luis Humberto Costa Calderón, identificado con la cédula de ciudadanía 79'322.000 y portador de la Tarjeta Profesional de Abogado 63.407 del Consejo Superior de la Judicatura o a quien éste autorice, indicándole que ha quedado agotada la vía gubernativa.



**ARTÍCULO CUARTO:** Comunicar el contenido de esta decisión a la Secretaría Distrital de Hacienda, para lo de sus competencias

**ARTÍCULO QUINTO:** En firme la presente decisión, remitir el expediente a la Dirección de Economía Urbana para lo pertinente.

Dada en Bogotá D.C., a los 12 JUN. 2012

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

Aprobó: Diego Peña. Subsecretario Jurídico   
Revisó: Adriana del Pilar Vergara Sánchez. Directora de Trámites Administrativos   
Proyectó: Luís Gabriel Clavijo C – Profesional Especializado 