

Resolución No. 0 8 3 3

29 JUN. 2012

Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, *"Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28"* y 1035 de 15 de noviembre de 2006 *"Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital"*, expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

LA SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En ejercicio de las facultades legales asignadas por los artículos 69 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, 4, literal n) del Decreto Distrital 550 de 2006 y teniendo en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

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

Que el Decreto Distrital 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 a través de la Resolución No. 686 de 30 de septiembre de 2005 se preliquidó el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios ubicados en la dirección Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28; y mediante Resolución No. 1035 de 15 de noviembre de 2006 se liquidó el efecto plusvalía de los predios antes mencionados y se determinó el monto de la participación en plusvalía.

Que el Informe Técnico de liquidación del efecto plusvalía y la determinación del monto de participación en plusvalía realizado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital describe el procedimiento adelantado para el cálculo del efecto plusvalía para el cual se aplicó la metodología de zonas geoeconómicas homogéneas.



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, *"Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28"* y 1035 de 15 de noviembre de 2006 *"Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital"*, expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

Que el estudio realizado determinó que el englobe de los predios de la Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28 genera efecto plusvalía por el aprovechamiento del suelo en edificación, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 388 de 1997.

Que el Doctor Juan Manuel González, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.427.548 de Madrid – Cundinamarca, y TP No. 62.209 del CSJ, en calidad de apoderado especial de la sociedad FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.- FIDUPREVISORA S.A., presentó ante la Secretaría Distrital de Planeación - SDP- solicitud de revocatoria directa en contra de las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005 y 1035 de 15 de noviembre de 2006, invocando las causales 1 y 3 del artículo 69 del CCA, a saber: *"1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley"* y *"3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona"*.

RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO

Esta instancia entra a decidir la solicitud de revocatoria directa presentada por el Doctor Juan Manuel González Garavito, en calidad de apoderado especial de la sociedad FIDUCIARIA CENTRAL S.A. – sociedad que actúa como vocera del Patrimonio Autónomo denominado Fideicomiso Edificio Balcony 95 - en contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, *"Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28"* y 1035 de 15 de noviembre de 2006 *"Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital"*

1. Análisis sobre la revocatoria directa

El Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, establece en el Título V la figura jurídica de la revocatoria directa, como un mecanismo que permite a la propia administración, de oficio o a solicitud de parte, la revisión de sus propios actos.

En su artículo 69 se enuncian de manera taxativa las causales por las cuales pueden ser revocados los actos administrativos, así:



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, "*Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28*" y 1035 de 15 de noviembre de 2006 "*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital*", expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

"ARTÍCULO 69. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.*

(...)"

Se constituye así la revocatoria directa como una prerrogativa de la administración para volver sobre sus propios actos y retirarlos del mundo jurídico, si se presenta alguna de las causales anteriormente enunciadas.

En palabras de la Corte Constitucional, la revocabilidad es una de las características propias del acto administrativo que se traduce en la potestad de la administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión invocando razones de legalidad o legitimidad, con miras a asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito o conveniencia en la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social. Cuando se trate de actos de contenido general es admisible su revocabilidad por la administración, sin ninguna limitación, mediante la invocación de las aludidas causales¹.

2. Análisis sobre el cumplimiento de los requisitos formales para el estudio de la revocatoria directa.

2.1. Procedencia

El Código Contencioso Administrativo establece como requisito de procedibilidad, tendiente a la admisión de la solicitud de revocatoria directa, que se presente en relación con actos administrativos expedidos por autoridad competente respecto de los cuales el solicitante no haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa, conforme lo indica el artículo 70, que reza:

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-347/94, 3 de agosto de 1994.



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, *"Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28"* y 1035 de 15 de noviembre de 2006 *"Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital"*, expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

"Artículo 70. Improcedencia. No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa".

En este sentido tenemos que una vez verificado el Sistema Automático de Trámites -SAT- y la base de datos de la Dirección de Trámites Administrativos de la Subsecretaría Jurídica de esta entidad, los actos administrativos objeto de revocatoria, no fueron recurridos en la vía gubernativa.

De igual manera, la Secretaría Distrital de Planeación no ha sido notificada de auto admisorio de demanda por el solicitante de la presente revocatoria directa en contra de las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005 y 1035 de 15 de noviembre de 2006, expedida por la entonces Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, de acuerdo con la constancia emitida por la Dirección de Defensa Judicial de la Subsecretaría Jurídica, una vez consultado el Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ, en consecuencia se considera procedente la solicitud de revocatoria directa que nos ocupa.

2.2. Oportunidad

La revocatoria directa solicitada ante esta Secretaría se ajusta a lo establecido para el efecto en el artículo 71 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1° de la Ley 809 de 2003.²

3. Argumentos de la solicitud de revocatoria directa

El Doctor Juan Manuel González Garavito, en calidad de apoderado de la sociedad FIDUPREVISORA S.A., solicitó la revocatoria directa de las Resoluciones Nos. 686 de 2005 y 1035 de 2006, de conformidad con el artículo 69 del CCA. Como causales de revocatoria directa manifestó que tales actos administrativos se encuentran incursos en las causales 1 y 3 del artículo 69 del CCA, a saber: *"1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley"* y *"3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona"*.

² "Artículo 71. Oportunidad. La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda".



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, "*Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28*" y 1035 de 15 de noviembre de 2006 "*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital*", expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

Con respecto a la *manifiesta oposición a la Constitución política o a la Ley*, adujo que el Decreto Distrital 075 de 20 de marzo de 2003, acción urbanística que fijó el régimen urbanístico del predio en cuestión, es anterior a la expedición del Acuerdo 118 de 30 de diciembre de 2003, el cual reglamentó la participación en plusvalía en el Distrito. Por lo cual, según el solicitante, para configurarse el efecto plusvalía, el tributo debía haberse reglamentado antes de la acción urbanística (Decreto 075 de 2003), cosa que no ocurrió. En consecuencia, el fundamento de la Administración para expedir las Resoluciones Nos. 686 de 2005 y 1035 de 2006 se realizó con base en una equivocada interpretación de la Ley 388 de 1997, del Acuerdo 118 de 2003 y del Decreto 084 de 2004, ya que no hay lugar al cobro de la participación en plusvalía, teniendo en cuenta que no existía reglamentación del tributo.

Expresó también que la Administración efectuó en forma imprecisa el análisis y aplicación de las normas constitucionales y legales que regulan la participación en plusvalía debido a que: i. la norma aplicable al predio es el Decreto 075 de 2003, expedido con anterioridad a la reglamentación de la participación en plusvalía (Acuerdo 118 de 2003); y ii. el englobe como acto jurídico no es un hecho generador de plusvalía, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 388 de 1997. Por consiguiente y de acuerdo con lo afirmado por el solicitante, se vulneró el principio constitucional de irretroactividad de la ley tributaria, debido a que se está cobrando un tributo que nunca se generó, pues la acción urbanística se dio de manera previa a entrar a regir el Acuerdo 118 de 2003 y el Decreto 084 de 2004, preceptos en los cuales se fundamentan las Resoluciones Nos. 686 de 2005 y 1035 de 2006.

Sobre el *agravio injustificado a una persona* señaló el apoderado que el tipo de actos administrativos de "*preliquidación del efecto plusvalía*" (Resolución 686 de 2005) no se encuentran previstos en la norma, y no es un pre-requisito, ni de trámite, ni de fondo para la liquidación de la plusvalía, por lo tanto no goza de legalidad. De igual forma expresó que en el procedimiento establecido en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, no se encuentra la expedición de actos administrativos de preliquidación del efecto plusvalía, por lo que al no estar contemplados en la ley, son ilegales.

En este orden de ideas indicó que la Administración causó agravio injustificado a la sociedad Inversiones Agropecuarias Gutiérrez Robayo S.A., toda vez que ésta pagó una suma de dinero con base en el cobro de un tributo que no se causó y por tanto no se debe. Finalizó argumentando que a dicha sociedad se le está causando un agravio injustificado, ya que se está generando por parte de la Administración Distrital un cobro de lo no debido y un



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, "*Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28*" y 1035 de 15 de noviembre de 2006 "*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital*", expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

enriquecimiento sin justa causa, en virtud de las Resoluciones Nos. 686 de 2005 y 1035 de 2006.

4. Problema jurídico

La SDP deberá determinar si las Resoluciones Nos. 686 de 2005 y 1035 de 2006 son susceptibles de revocatoria directa por las causales 1 y 3 del artículo 69 del CCA, para lo cual deberá establecer si existe *manifiesta oposición a la Constitución política o a la Ley*, por la supuesta violación del principio de irretroactividad tributaria, teniendo en cuenta que el Decreto 075 de 2003 (20 de marzo de 2003) fue expedido con anterioridad a la entrada en vigencia del Acuerdo 118 de 2003 (30 de diciembre de 2003) y el Decreto 084 de 2004. También si existió *agravio injustificado* a la sociedad Inversiones Agropecuarias Gutiérrez Robayo S.A. frente al cobro de la "*preliquidación del efecto plusvalía*" y por el pago de sumas de dinero con base en el cobro de la participación en plusvalía.

5. Sobre el caso concreto

5.1 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 82³ 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

³ 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 decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, *"Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28"* y 1035 de 15 de noviembre de 2006 *"Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital"*, expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

surge del beneficio generado para algunos contribuyentes de manera particular con ocasión de la actividad estatal⁴.

Tratándose de una obligación tributaria le aplican a la participación en plusvalía los principios constitucionales que orientan la materia⁵, 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 tributaria⁶, 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."*⁷

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.⁸

⁴ 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"*.

⁵ 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.

⁶ 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."*

⁷ 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.

⁸ 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*



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, "*Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28*" y 1035 de 15 de noviembre de 2006 "*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital*", expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

5.2 Vulneración del principio de irretroactividad tributaria.

El solicitante parte de la afirmación que existe violación del principio constitucional de irretroactividad tributaria, por cuanto la acción urbanística (Decreto 075 de 2003- UPZ No. 88/97) es anterior a la expedición del Acuerdo 118 de 2003. Por lo cual, según el escrito de solicitud de revocatoria directa, para configurarse el efecto plusvalía, el tributo debía haberse reglamentado antes de la acción urbanística (Decreto 075 de 2003), cosa que no ocurrió.

Para responder a los argumentos del solicitante tenemos que de conformidad con el artículo 49 del Decreto 190 de 2004 (artículo 49 del Decreto 469 de 2003), la Unidad de Planeamiento Zonal – UPZ-, "*tiene como propósito definir y precisar el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional, involucrando a los actores sociales en la definición de aspectos de ordenamiento y control normativo a escala zonal. Los procesos pedagógicos y de presentación en las diferentes Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), referidos al diseño de políticas y estrategias, contenidos normativos y diseño de instrumentos de gestión, buscarán cualificar la participación ciudadana, de tal manera que les permita a las comunidades involucradas discernir y valorar las diferentes opciones que se propongan. Se promueven las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) como unidades de análisis, planeamiento y gestión para comprender el tejido social y urbano, con el propósito de plantear su estructura, orientar sus dinámicas y sus relaciones para mejorar las condiciones de vida de la población. Las Unidades de Planeamiento Zonal deben determinar como mínimo, los siguientes aspectos:*

1. Los lineamientos de estructura urbana básica de cada unidad, que permitan articular la norma urbanística con el planeamiento zonal.
2. La regulación de la intensidad y mezcla de usos.
3. Las condiciones de edificabilidad.
4. Lineamientos sobre el manejo de ruido acorde con la política ambiental que sobre el tema expida el DAMA con base en el Decreto Nacional 948 de 1995.

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 decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, "Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28" y 1035 de 15 de noviembre de 2006 "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital", expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

Parágrafo: La delimitación y señalamiento de las unidades de planeamiento zonal del Distrito capital, se encuentran consignadas en el plano denominado "unidades de planeamiento zonal (UPZs)".

Del contenido del artículo citado se deduce con claridad que las UPZ son instrumentos de orientación del ordenamiento del suelo, que deben ser sometidas a participación ciudadana para lograr un uso del suelo conforme con el interés general. Sus determinaciones no generan derechos adquiridos, como tampoco lo hace el POT. En realidad estos instrumentos son una extensión del Plan de Ordenamiento Territorial pero ubicado en zonas delimitadas de la ciudad. Sus normas han podido ser incorporadas en el POT, pero la decisión del órgano competente en su momento para expedirlo consistió en diferir estas decisiones en el tiempo a través de un instrumento llamado UPZ. Tanto es así que el proceso de modificación de tales instrumentos corresponde a un mecanismo propio de modificación o derogación de un acto de carácter general.

En el caso concreto, la acción urbanística (Decreto 075 de 2003, según lo indica el solicitante), como acto general que desarrolla el Plan de Ordenamiento Territorial, contempló la posibilidad general de englobe y subdivisión en su artículo ocho (8) sin señalar en concreto unos predios determinados sobre los cuales aplicaría el incremento del aprovechamiento, de la siguiente manera⁹:

"(...) ARTÍCULO 8. NORMAS DE ENGLOBE Y SUBDIVISIÓN.

1. Englobes

Para efectos urbanísticos, el englobe de predios con normas diferentes no alterará el régimen normativo vigente para cada uno de ellos antes del englobe, salvo en las siguientes situaciones:

MANEJO DE AISLAMIENTOS	FRENTE DE LOTES	
	Antes del englobe	Predio englobado
• Se suprimen los		

⁹ Esta previsión de la UPZ desarrolla la norma del POT que regula la modalidad de consolidación con cambio de patrón. Al respecto señala el artículo 371 del POT. "Artículo 371. Normas para la modalidad de Consolidación con Cambio de Patrón (artículo 360 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 242 del Decreto 469 de 2003). La ficha reglamentaria para los sectores normativos sometidos a este tratamiento establecerá la edificabilidad de los predios, bajo los siguientes parámetros: (...) 2. Englobes. Al englobar los predios colindantes, se permite eliminar los aislamientos laterales entre ellos. Los índices de ocupación y de construcción aplicables son los que corresponden a la dimensión del lote producto del englobe, definidos en las fichas reglamentarias de cada sector normativo."



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, "Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28" y 1035 de 15 de noviembre de 2006 "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital", expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

<p>aislamientos entre los lotes englobados, con excepción de los englobes de lotes medianeros opuestos, cuyos aislamientos posteriores deben mantenerse (Nota 1)</p> <ul style="list-style-type: none">• Los aislamientos del predio englobados se deben mantener contra las áreas aisladas de los predios colindantes• En los englobes que involucren predios esquineros se podrán eliminar los aislamientos entre los lotes englobados y empatar contra aislamientos colindantes, cumpliendo la disposición anterior.	<p>El frente de lote es la menor dimensión que representa un predio sobre cualquiera de las vías o espacio público que lo delimitan</p>	<p><u>El nuevo frente del predio englobado resulta de la suma de los frentes anteriores al englobe ubicados sobre la vía que le da derecho a una edificabilidad superior, siempre y cuando están comprendidos por el mismo subsector.</u></p>
<p>Nota : Los proyectos que se desarrollen en lotes medianeros opuestos podrán plantear una conexión aérea con un ancho máximo de 1.50 metros y una comunicación al nivel del primer piso, sin sobrepasar 2.20 metros de ancho</p>		

(Subrayas fuera de texto)

Como se puede observar, lo que hizo la UPZ en desarrollo de lo dispuesto en el POT, fue establecer una regla general consistente en la posibilidad de fusionar o englobar algunos predios para mejorar el aprovechamiento del suelo. Ahora bien, para llegar a la exigencia por parte de la administración del pago de la participación en plusvalía, es necesaria la concurrencia de un conjunto relativamente complejo de factores, como lo analizaremos en adelante.

Es así como la Ley 388 de 1997 desarrolla en el artículo 74 la noción de hecho generador y los presupuestos que lo 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



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, "*Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28*" y 1035 de 15 de noviembre de 2006 "*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital*", expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

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.)¹⁰

Del artículo anteriormente transcrito se derivan los siguientes factores que deben concurrir para exigir el pago de la participación en plusvalía, a saber:

- 1º Una decisión administrativa que configura una actuación urbanística.¹¹
- 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.

¹⁰ Adicionalmente, el artículo 87 de la Ley 388 de 1997, establece que constituye hecho generador la *participación en plusvalía por ejecución de obras públicas*.

¹¹ *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 decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, "*Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28*" y 1035 de 15 de noviembre de 2006 "*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital*", expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

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.

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*"¹² 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 aquí 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, como es el caso del Decreto 075 de 2003 por el cual se reglamentan las unidades de planeamiento zonal (UPZ) No. 88/ 97, el Refugio / Chicó – Lago. La solución jurídica está dada por el párrafo primero del artículo 5° del Acuerdo 118 que dispone: "*En los casos en que se hayan configurado acciones urbanísticas previstas en el Decreto 619 de 2000 o en los instrumentos que lo desarrollan y que no se haya concretado el hecho generador conforme a lo establecido en el presente artículo, habrá lugar a la liquidación y cobro de la participación en plusvalía. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia del presente Acuerdo, la Administración Distrital procederá a liquidar de manera general el efecto de plusvalía de acuerdo con las reglas vigentes.*"

Es de aclarar que existe un problema de remisión en este 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

¹² Exposición de motivos Acuerdo 118 de 2003. Anales del Concejo.



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, *"Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28"* y 1035 de 15 de noviembre de 2006 *"Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital"*, expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

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 2007¹³ 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 del Tribunal¹⁴.

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 consignó 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).¹⁵

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*

¹³ 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 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"*.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. CP Carmen Teresa Ortiz. Radicación 16532 de 05 de diciembre de 2011.

¹⁵ Ibidem



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, "*Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28*" y 1035 de 15 de noviembre de 2006 "*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital*", expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

especifica 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).

De lo anterior, se puede afirmar que el solicitante incurre en una confusión al considerar 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. Habida cuenta que apenas se había producido una parte de los requisitos para configurar el hecho generador, en el marco de la Ley 388 de 1997, es decir el acto administrativo contentivo de una acción urbanística, el Concejo Distrital ordenó a la administración proceder a liquidar el efecto de plusvalía aplicable a todos aquellos inmuebles respecto a los cuales no se hubiera producido la autorización específica.

El marco legal nacional, el texto del Acuerdo 118 de 2003 y de su exposición de motivos y la jurisprudencia señalada permiten dar cuenta que la reglamentación de una unidad de planeamiento zonal es un instrumento que desarrolla el POT que tiene el carácter de una norma de carácter general y abstracto, referida a un conjunto amplio de inmuebles, de ninguna de sus disposiciones se puede colegir la producción de situaciones jurídicas consolidadas, ni de actos particulares o concretos, por lo tanto no contiene una autorización específica.

Resta por analizar cuándo se produce una autorización específica, una vez establecido el Decreto 075 de 2003 y, en general, los decretos que reglamentan las unidades de planeamiento zonal. En el régimen legal colombiano, habría una autorización específica en la licencia, que puede ser de urbanización o de construcción. Así lo señala la exposición de motivos del Acuerdo No. 118 de 2003 donde aparece que se entiende por autorización específica el otorgamiento de licencia de urbanismo o de construcción o la expedición de certificados representativos de derechos de construcción como resultado de la formulación de un plan parcial en el cual se hayan adoptado mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios y se autoricen de manera específica aprovechamientos urbanísticos a los propietarios de tierra partícipes del plan parcial.

En el caso concreto, cuando el proyecto de englobe es presentado ante la curaduría y ésta expide la licencia mediante un acto administrativo que autoriza la fusión -el englobe- y, en el mismo acto, el incremento de la edificabilidad; es en este último evento cuando se



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, *"Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28"* y 1035 de 15 de noviembre de 2006 *"Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital"*, expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

materializa el hecho generador pues hasta tanto la norma general, la UPZ, contiene apenas una posibilidad, en el plano de la eventualidad y que puede ser válidamente modificada en cualquier momento por la autoridad distrital de planeación.

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.

Por lo tanto, contrario a lo argumentado en el escrito de solicitud de revocatoria directa, no existe oposición a la Constitución o a la ley en relación con la expedición del Decreto 075 de 2003 en un momento anterior a la entrada en vigencia del Acuerdo 118 de 30 de diciembre de 2003, y tampoco existe una interpretación equivocada de la Ley 388 de 1997, del Acuerdo 118 de 2003, ni del Decreto 084 de 2004, con respecto a la expedición de las Resoluciones Nos. 686 de 2005 y 1035 de 2006.

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



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, *"Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28"* y 1035 de 15 de noviembre de 2006 *"Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital"*, expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

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 2003¹⁶ constituirá el hecho generador de la participación en plusvalía, derivado de la acción urbanística de Bogotá, D.C., la autorización específica ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen.

De esta manera, el hecho generador de plusvalía es la autorización específica destinada a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, situación resultante de englobar el área de terreno de los predios ubicados en la Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28, por lo cual no hay lugar a una aplicación imprecisa por parte de la Administración, de las normas constitucionales y legales, y en particular del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, tal como lo afirma el solicitante.

De todo lo anterior y frente al caso concreto, se puede concluir que cuando los interesados realizaron la solicitud a la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá de Licencia de Construcción en la modalidad de obra nueva, sobre los predios objeto de la solicitud de revocatoria, activaron inmediatamente la liquidación del efecto plusvalía para el proyecto en particular, en aplicación del artículo 7 del Decreto Distrital 084 de 2004.

Es así como la Secretaria Distrital de Planeación procedió a dar aplicación al Decreto 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"*, el cual previó que *"En 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*

¹⁶ Acuerdo 118 de 2003. **Artículo 3. Hechos generadores.** Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía derivada de la acción urbanística de Bogotá Distrito Capital, las autorizaciones específicas ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, en los siguientes casos:

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

Parágrafo Primero. En el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen se especificarán y delimitarán las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas contempladas en este artículo, las cuales serán tenidas en cuenta, sea en conjunto o cada una por separado, para determinar el efecto de la plusvalía o los derechos adicionales de construcción y desarrollo, cuando fuere del caso".



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, *"Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28"* y 1035 de 15 de noviembre de 2006 *"Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital"*, expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

solicitud de la licencia, con base en el efecto de plusvalía por metro cuadrado calculado para la respectiva zona geoeconómica homogénea"

Con fundamento en el Decreto 084 de 2004 se implementó entonces el procedimiento de liquidación de la participación en plusvalía, en atención a que el englobe de los predios objeto de la solicitud de licencia produjo un incremento en la edificabilidad, con base en el presupuesto general contenido en el Decreto 075 de 2003. Es por esto que se desvirtúa la presunta violación al principio de irretroactividad de la ley tributaria, toda vez que para el momento en que se concretó el hecho generador de la plusvalía, el Acuerdo 118 de 2003 y el Decreto Distrital 084 de 2004 ya habían sido expedidos y estaban vigentes.

5.3 Sobre la preliquidación del efecto plusvalía.

El solicitante argumenta que se produjo agravio injustificado a la sociedad Inversiones Agropecuarias Gutiérrez Robayo S.A. toda vez que ésta pagó una suma de dinero con base en el cobro de un tributo que no se causó y adicionalmente que el acto administrativo de *"preliquidación del efecto plusvalía"* (Resolución 686 de 2005) no se encuentra previsto en la norma, y no es un pre-requisito, ni de trámite, ni de fondo para la liquidación de la plusvalía, por lo tanto no goza de legalidad.

Con respecto a la preliquidación del efecto plusvalía es necesario remitirnos al momento en el cual el interesado solicitó al entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el precálculo de plusvalía como inicio de la liquidación del efecto plusvalía para el englobe de los predios ubicados en la Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A- 28. Dicha solicitud fue realizada por el señor Álvaro Rincón Muñoz, el 12 de septiembre de 2005, según consta en el expediente de *"estudio de cálculo de plusvalía"* para los predios antes mencionados, y constituyó hecho considerativo de la Resolución 686 de 2005.

Bajo la vigencia del Decreto 084 de 29 de marzo de 2004, por el cual se definieron los lineamientos para regular la operatividad de la liquidación del efecto plusvalía y la determinación privada de la participación en plusvalía, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital realizó el precálculo general del efecto plusvalía, de conformidad con el artículo 1º del mencionado Decreto, el cual establece:



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, "*Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28*" y 1035 de 15 de noviembre de 2006 "*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital*", expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

"ARTÍCULO 1.- *Procedimiento para determinar el efecto de la plusvalía. Para determinar el efecto plusvalía se observará el siguiente procedimiento:*

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición de las decisiones administrativas contentivas de las acciones urbanísticas generadores de plusvalía, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital solicitará, según lo considere conveniente, al Departamento Administrativo de Catastro Distrital, al Instituto Agustín Geográfico Agustín Codazzi o a peritos técnicos debidamente inscritos en las Lonjas e instituciones análogas, se proceda a establecer el mayor valor por metro cuadrado de suelo en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias con características geoeconómicas homogéneas.

Sin perjuicio de lo anterior, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital dentro del trámite de expedición de planes parciales, fichas normativas para Unidades de Planeamiento Zonal u otros instrumentos que desarrollen el Plan de Ordenamiento Territorial podrá realizar una estimación general del efecto de plusvalía." (Subrayas fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior y contrario a lo afirmado por el solicitante, la preliquidación del efecto plusvalía se encontraba autorizada por la norma reglamentaria. Es así como, la Coordinación del Grupo Plusvalías (Memorando 07/12/2005) solicitó a la Gerencia Dinámica Urbana la determinación de la base gravable del englobe de los predios ubicados en la Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28, con el fin de tramitar la correspondiente licencia, previa a la liquidación definitiva del efecto plusvalía, la cual no podría expedirse sin el pago del tributo con base en la determinación del precálculo.

De igual forma, la Subdirección Económica, de Competitividad e Innovación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital realizó el precálculo de la participación en plusvalía, para efectos de la autoretención de la participación por parte del contribuyente, de conformidad con el artículo 8 del Decreto 084 de 2004:

"ARTÍCULO 8.- *Exigibilidad de la participación en plusvalía. La declaración y pago de la participación en plusvalía será exigible en el momento de expedición de la licencia de urbanismo o construcción que autoriza a destinar el inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada o en el momento en que sean expedidos a favor a favor del propietario o poseedor del inmueble objeto de plusvalía el certificado representativo de derechos de construcción con ocasión de la expedición de un Plan Parcial, en el cual se hayan adoptado los mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios y se hayan asignado o autorizado de manera específica aprovechamientos urbanísticos a los propietarios partícipes del plan*



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, "*Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28*" y 1035 de 15 de noviembre de 2006 "*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital*", expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

parcial. Para estos efectos la Secretaría de Hacienda fijará los lugares y plazos de presentación de las declaraciones y pago de la participación en plusvalía.

PARÁGRAFO PRIMERO. *Cuando al momento de expedición de la licencia de urbanismo o construcción o en el momento en que sean expedidos los certificados representativos de derechos de construcción que concreten el hecho generador de la plusvalía, no se encuentre en firme el acto administrativo de cálculo del efecto plusvalía y del monto de participación en plusvalía, el contribuyente puede optar por dar trámite a la licencia de urbanismo o construcción o a la expedición del certificado de derecho de construcción, acreditando la presentación y pago de una declaración de autorretención de la participación en plusvalía, para lo cual tomará como base de determinación de la autorretención las estimaciones generales de efecto plusvalía, que por cada Unidad de Planeamiento Zonal y/o Plan Parcial debe elaborar el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.*

La tarifa de participación en plusvalía que aplicará en la autorretención será la vigente a la expedición de la licencia de construcción o urbanización o al momento de expedición del certificado representativo de derechos de construcción.

Los contribuyentes de la participación en plusvalía que realicen autorretención, deberán llevar el monto de la participación en plusvalía autorretenida como un abono a la participación en plusvalía a su cargo en la declaración de participación en plusvalía que debe presentar en los lugares y plazos señalados por la Secretaría de Hacienda.

PARÁGRAFO SEGUNDO. *De conformidad con lo establecido, en el parágrafo 3 del artículo 83 de la Ley 388 de 1997, si por cualquier causa el propietario o poseedor no efectúa el pago de la participación en plusvalía en el momento de la expedición de licencia o de los derechos de construcción o en los plazos señalados por la Secretaría de Hacienda, su pago será exigible en el momento en que posteriormente se verifique una transferencia de dominio sobre el bien inmueble objeto de participación en plusvalía." (Subrayas fuera de texto).*

En todo caso, el acto administrativo de preliquidación del efecto plusvalía, como su nombre lo indica establece unos valores previos, los cuales estuvieron siempre sometidos a la confirmación o no por parte del entonces Departamento Administrativo de Catastro Distrital DACD. La Resolución 0686 de 2005 estableció con claridad en su parte considerativa que los valores establecidos correspondían a un precálculo, cuya validez sería confirmada o desvirtuada por el DACD y en caso de resultar un mayor valor que el definido por el DACD,



Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, "*Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28*" y 1035 de 15 de noviembre de 2006 "*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital*", expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

el contribuyente debería entonces cancelar la suma restante, y en caso contrario, la Administración Distrital devolvería el excedente.

Con posterioridad fue expedida la Resolución No. 1035 de 2006, por medio de la cual se liquidó el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios de la Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A- 28, y se determinó el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital. Por medio de este acto administrativo se subsanó cualquier situación en lo concerniente al cálculo como tal, ya que en efecto el acto administrativo, como se ha expuesto a lo largo del presente documento, no se opone a la constitución o a la ley.

En este orden de ideas, no se causó agravio injustificado a la sociedad Inversiones Agropecuarias Gutiérrez Robayo S.A., ni a ninguna otra persona natural o jurídica, por cuanto, como lo anotamos en el acápite anterior, la participación en plusvalía se generó, siendo obligación de la Administración su efectiva liquidación y determinación del monto; así mismo, el procedimiento de preliquidación se encontraba regulado y en tal virtud el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital procedió de conformidad con lo señalado en el Decreto 084 de 2004, normatividad aplicable al caso que se discute. Por estas razones no tiene asidero jurídico los argumentos del solicitante relacionados con el supuesto cobro de lo no debido o enriquecimiento sin causa en cabeza de la Administración Distrital y por consiguiente sus argumentos serán desestimados.

Por lo expuesto, no existe *manifiesta oposición a la Constitución política o a la ley* y tampoco *agravio injustificado a una persona*, y en consecuencia no se reúnen los requisitos exigidos por el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, por lo tanto es improcedente la revocatoria directa de las Resoluciones 686 de 30 de septiembre de 2005 y 1035 de 15 de noviembre de 2006, por las razones anteriormente esgrimidas.

En mérito de lo anterior,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Negar la solicitud de revocatoria directa de las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005 y 1035 de 15 de noviembre de 2006, expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, hoy Secretaría Distrital de Planeación, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.



Continuación de la Resolución No. 0 8 3 3 29 JUN. 2012

Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones Nos. 686 de 30 de septiembre de 2005, "*Por la cual se preliquida el efecto plusvalía causado en relación con el englobe de los predios identificados con nomenclatura: Transversal 19 A No. 95-19 y Calle 95 No. 19 A-28*" y 1035 de 15 de noviembre de 2006 "*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el ENGLOBE DE PREDIOS DE LA TRANSVERSAL 19 A No. 95-19 CHIP AAA0098XZPA Y CALLE 95 No. 19 A-28 CHIP AAA0098XZRJ, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital*", expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital hoy, Secretaría Distrital de Planeación.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar personalmente el contenido de esta Resolución al representante legal de la sociedad FIDUCIARIA LA PREVISORIA S.A.-FIDUPREVISORA., 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. advirtiéndoles que contra ella no procede ningún recurso en la vía gubernativa, y no revive términos para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.


ARTÍCULO TERCERO: Remitir el expediente al Archivo Central de esta Secretaría para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a los **29 JUN. 2012**


MARIA MERCEDES MALDONADO COPELLO
Secretaría Distrital de Planeación

Aprobó: Diego Isaías Peña Porras - Subsecretario Jurídico 

Revisó: Adriana del Pilar Vergara Sánchez - Directora de Trámites Administrativos. 

Proyectó: Diana Milena Díaz E. - Profesional Especializado Dirección Trámites Administrativos. 