



SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION Folios: 04
Anexos:
N° Radicación. 2-2019-07679 N° Radicado Inicial: 3-2019-05662
N° Proceso: 1439274 Fecha: 2019-04-03
Tercero: Dirección de Planes Maestros y Complementarios
Dep. Radicadora: Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos
Clase Doc: Interno Tipo Doc: Memorando

MEMORANDO

Fecha: 3 de abril de 2019

Para: LUIS FERNANDO BARRERA MUÑOZ
Director de Planes Maestros y Complementarios

De: MIGUEL HENAO HENAO
Director de Análisis y Conceptos Jurídicos

Radicado: 3-2019-05662.

Asunto: Concepto jurídico participación en plusvalía Resolución 1345 de 2017 para liquidación del tributo que realiza la UAECD y para la modificación del artículo 10 de la Resolución 1345 de 2017.

Estimado Luis Fernando:

Por medio de la presente comunicación la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos se permite dar respuesta al memorando 3-2019-05662, en el cual solicita concepto jurídico para dar respuesta a los siguientes radicados:

- a) Radicado 1-2019-11142 del 26 de febrero de 2019 por medio del cual la Unidad Administrativa de Catastro Distrital - UAECD solicita "(...) concepto en el cual su Dirección se pronuncie respecto de los planteamientos expuestos por el recurrente así como también emita pronunciamientos sobre la existencia o no del hecho generador y con base en dicho pronunciamiento se considera la modificación si es procedente la modificación o revocación de la Resolución 1345 del 11 de agosto de 2017 en cuento a la determinación de hechos generadores de participación en plusvalía".
- b) Radicado 1-2019-12240 del 1 de marzo de 2019 en el cual se solicita la modificación de "(...) i) el artículo 10 de la Resolución 1345 de 2017 (...)", y "(...) ii) del informe técnico normativo que determinó la existencia del hecho generador de plusvalía en la modificación del Plan de Implantación de la Clínica la Castellana."

A continuación esta Dirección procede a dar respuesta en los siguientes términos:

1. Análisis Radicado 1-2019-12240 del 1 de marzo de 2019.

El artículo 8 de la Ley 388 de 1997 dispone que:

"Artículo 8º.- 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

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER256292



CO-SC-CER256202



GP-CER256293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

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.

(...)

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."

La citada norma enuncia dentro de las acciones urbanísticas la siguiente: "(...) 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. (...)".

En este orden de ideas se puede indicar que los instrumentos que desarrollen, complementen o reglamenten el plan de ordenamiento pueden contener acciones urbanísticas.

El numeral 2 del artículo 334 del Decreto Distrital 190 de 2004 indica que la norma urbanística específica de los sectores normativos "(...) se precisará mediante fichas reglamentarias en el marco de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), Planes Parciales, Planes de Implantación, Planes de Regularización y Manejo, Planes Zonales, Planes Directores para Parques, Planes Maestros para Equipamientos y Servicios Públicos Domiciliarios, Planes de Reordenamiento y Planes de Recuperación Morfológica (...)". Es decir, que tanto planes maestros como planes de implantación contienen acciones urbanísticas que pueden constituir hechos generadores de la participación en plusvalía.

El artículo 45 del Decreto Distrital 190 de 2004 – POT señala que los planes maestros "(...) constituyen el instrumento de planificación fundamental en el marco de la estrategia de ordenamiento de la ciudad-región; permiten definir las necesidades de generación de suelo urbanizado de acuerdo con las previsiones de crecimiento poblacional y de localización de la actividad económica, para programar los proyectos de inversión sectorial en el corto, mediano y largo plazo. (...)". Los planes maestros como instrumentos de planeamiento están jerarquizados como de primer nivel.

El artículo 235 del POT establece que los planes maestros de equipamientos "(...) Son los que definen el ordenamiento de cada uno de los servicios dotacionales y adoptarán estándares urbanísticos e indicadores que permitan una programación efectiva de los requerimientos del suelo y unidades de servicio necesarias para atender las diferentes escalas urbanas (...)", dentro de esta clase de planes maestros se encuentra el de salud el cual fue reglamentado mediante el Decreto Distrital 318 de 2006, modificado por el Decreto Distrital 553 de 2012.

En el mencionado Plan Maestro de Salud se reglamentaron los criterios urbanísticos para los equipamientos de escala urbana, dentro de los cuales se encuentran las tipologías e índices de ocupación y construcción aplicables.

De acuerdo con las normas citadas anteriormente, el Plan Maestro de Salud define intensidades de usos, porcentajes de ocupación y normas urbanísticas, por lo tanto se constituye en una acción urbanística.

Por su parte, el artículo 236 del POT relativo a los planes de implantación dispone lo siguiente:

"Los equipamientos de escala metropolitana o urbana se regularán mediante Planes Especiales de Implantación que se adoptan para complementar la normativa general del sector en donde estén localizados.

Esos planes tendrán como objetivo lograr que los proyectos de este sistema equipamientos de nivel metropolitano y Urbano, trasciendan el proyecto arquitectónico puntual y se incorporen como operaciones urbanas específicas, en donde se debe intervenir el espacio público, la red vial intermedia y las condiciones de accesibilidad. Este debe plasmar la estrategia territorial, la definición de los objetivos y directrices urbanísticas específicas que orienten la correspondiente intervención urbana, así como la definición de la propuesta hacia la ciudad." (Subrayado fuera de texto)

El artículo 430 del POT define los planes de implantación así:

"(...) son instrumentos para la aprobación y reglamentación de grandes superficies comerciales o de dotaciones de escala metropolitana y urbana, con el fin evitar los impactos urbanísticos negativos en las posibles zonas de influencia.

Los planes de implantación deberán fundamentarse en estudios de impacto urbanístico a cargo del interesado, con el fin de que la Administración Distrital pueda disponer de elementos de juicio para definir la conveniencia del proyecto y en caso de ser viable establecer el tipo de acciones para mitigar los impactos negativos."

El 28 de diciembre de 2000 se expidió el Decreto Distrital 1119 de 2000 "Por el cual se reglamentan los procedimientos para el estudio y aprobación de planes de implantación", el cual ha sido modificado por los Decretos Distritales 276 de 2004 y 079 de 2015. El artículo 1 del citado acto administrativo, adicionado por el artículo 1 del Decreto Distrital 079 de 2015 dispone:

"Los planes de implantación son instrumentos para la aprobación y reglamentación del comercio metropolitano y del comercio urbano, las dotaciones de escala metropolitana y urbana, los servicios automotores, la venta de combustible y las bodegas de reciclaje.

El plan de implantación tiene por objeto evitar los impactos urbanísticos negativos en las zonas de influencia de los predios en los que se vayan a desarrollar los usos contemplados en el presente artículo.

***Parágrafo.** Las fichas reglamentarias adoptadas a través de Planes de Implantación, en las cuales se precise las normas aplicables al predio objeto del plan, deberán regirse por lo señalado en el cuadro anexo número 1 y 2 del Decreto Distrital 190 de 2004 y la edificabilidad será la definida por el instrumento."*

El alcance de los planes de implantación es definir las acciones y compromisos para la mitigación de los impactos de los usos dotacionales de escala urbana y metropolitana, entre otros. Adicionalmente, dicho instrumento tiene por objeto complementar la normativa general del sector mediante la reglamentación de fichas normativas en las que se precisen las normas aplicables al predio a implantar, en este orden de ideas definen Índices de ocupación y construcción, alturas, aislamientos, voladizos, entre otros.

Ahora, al ser los planes de implantación instrumentos de tercer nivel (artículo 44 del POT), su reglamentación está supeditada a las disposiciones de los instrumentos de superior jerarquía entre los que se encuentran los planes maestros, planes parciales, unidades de planeamiento zonal, entre otros. En este sentido, los planes de implantación para equipamientos dotacionales de salud deben sujetarse a lo reglamentado en el plan maestro respectivo.

Por lo anteriormente expuesto, esta Dirección no comparte lo señalado por la peticionaria, ya que, como se desprende de las citadas normas, los planes de implantación tienen el alcance de adoptar normas urbanísticas, es decir autorizaciones específicas para el desarrollo de actuaciones urbanísticas, por lo tanto contienen acciones urbanísticas que deriven en hechos generadores de la participación señalados en el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto Distrital 790 de 2017.

En el caso de los usos dotacionales de escala urbana y metropolitana, se encuentra que para su desarrollo no es suficiente contar con el plan maestro del sector respectivo, ya que por virtud del POT se requiere de un instrumento complementario, esto es los planes de implantación.

Bajo este entendido, en cuanto la identificación de los hechos generadores, tanto el artículo 3 del Acuerdo 118 de 2003, como las modificaciones efectuadas por el artículo 2 del Acuerdo 682 de 2017, son expresas en establecer que el hecho generador de la participación en plusvalía está constituido por las "autorizaciones específicas" que permitan 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 casos reglamentados para el efecto en cada uno de dichas disposiciones.

Respecto del alcance de las "autorizaciones específicas" para la ciudad de Bogotá, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente¹:

"(...) el nacimiento de la obligación tributaria se concreta con la decisión de la Administración de autorizar a determinado predio el aprovechamiento del beneficio urbanístico contemplado en el POT y las normas que lo instrumentan".

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 25 de septiembre de 2017, exp. 21596, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

² Ibídem

En efecto, cuando la norma alude a una "autorización específica" debe entenderse que el acto debe facultar para algo determinado, particular, concreto, delimitado y definido.

Con base en lo aducido, la Sección ha señalado que esa clase de autorización no es solo la contemplada en el POT y las normas que lo adoptan, pues tales actos administrativos establecen de manera general las zonas o subzonas que se beneficiarán con la acción urbanística, sino un acto subjetivo que plasme la autorización al particular para los efectos urbanísticos indicados.³

Igualmente ha puntualizado que en la determinación normativa del supuesto de hecho de la participación en la plusvalía se estableció "la autorización específica" como una referencia temporal que permite determinar el momento en que se perfecciona el hecho que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria.⁴"(Subrayado fuera de texto original)

Por lo anterior, el hecho generador de la participación en plusvalía se concreta por la acción urbanística conformada por el POT o los instrumentos que lo desarrollan, junto con la autorización particular de la administración para destinar el inmueble a un uso más rentable, o para incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada.

En consecuencia, en el caso concreto de los usos dotaciones de escala urbana y metropolitana, para efectos de la acción urbanística y la determinación de los hechos generadores de plusvalía es necesario tener en cuenta que la comparación normativa debe realizarse considerando que la misma se configura: (i) con la norma general contenida en el Plan Maestro de Salud, y (ii) con la autorización específica, que en principio, corresponde a la resolución de adopción del plan de implantación. Lo anterior, en la medida que el plan maestro establece las normas urbanísticas generales aplicables al tipo de equipamiento, pero es en el plan de implantación en donde se precisan y particularizan las normas aplicables a un predio específico, lo cual es el sustento para adelantar las actuaciones urbanísticas subsiguientes es decir el trámite y obtención de las correspondientes licencias urbanísticas.

Para los usos dotacionales de escala urbana y metropolitana no podría ser diferente, ya que en este caso los planes maestros no pueden ser aplicados directamente, es decir no es posible adelantar el proceso de licenciamiento de un predio específico sin contar con el respectivo plan de implantación.

³ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 26 de febrero de 2015, expediente 19526, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. 250002327000 2008 - 00049 02 [19402] Ponente: Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. 250002337000 2012 - 00370 01 [21001] Ponente: Dr. Jorge Octavio Ramírez

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. 250002327000 2011-00273-01 (20596)

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Radicación número: 25000-23-37-000-2012-00381-01(21941)Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Radicación número: 25000-23-37-000-2012-00505-01(21065)

⁴ Ibidem.

Claro lo anterior, esta Dirección analizará la procedencia de la solicitud de modificación del artículo 10 de la Resolución 1345 de 2017 *"Por la cual se modifica el Plan de Implantación de la Clínica La Castellana de la Localidad de Barrios Unidos adoptado por medio de la Resolución 797 del 19 de septiembre de 2008 de la SDP"* y el Informe Técnico Normativo para la Determinación de Hechos Generadores de Plusvalía de fecha 2 de junio de 2017 elaborado por la Dirección de Planes Maestros y Complementarios.

Aplicando la posición anteriormente explicada, en el caso objeto de la consulta, para efectos de la acción urbanística y la determinación de los hechos generadores de plusvalía se debe tener en cuenta el Plan Maestro de Equipamientos de Salud (Decretos Distritales 318 de 2006 y Distrital 553 de 2012) y el Plan de Implantación de la Clínica La Castellana (Resoluciones 797 del 19 de septiembre de 2008 y 1345 de 2017).

En la medida que el señalado Plan de Implantación recogió las normas urbanísticas del Plan Maestro de Equipamientos de Salud, se considera que la comparación normativa para la determinación de hechos generadores no debe ser entre estos instrumentos ni entre las resoluciones de adopción y modificación del plan de implantación, ya que se estaría comparando el mismo régimen normativo, lo cual nunca daría lugar a la configuración de hechos generadores.

En efecto, aun cuando la resolución de adopción y modificación corresponden a actos administrativos diferentes, lo cierto es que la modificación que se propuso de la resolución del Plan de Implantación sustituyó integralmente los artículos iniciales del mismo por unas nuevas reglas jurídicas, operando así el fenómeno de la subrogación y consecuentemente derogación del texto inicial. Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2012, expresó:

"(...) La subrogación es entendida como el acto de sustituir una norma por otra. No se trata de una derogación simple, como quiera que antes que abolir o anular una disposición del sistema normativo establecido, lo que hace es poner un texto normativo en lugar de otro. Como resultado de la subrogación, las normas jurídicas preexistentes y afectadas con la medida pueden en parte ser derogadas, modificadas y en parte sustituidas por otras nuevas; pero también la subrogación puede incluir la reproducción de apartes normativos provenientes del texto legal que se subroga (...)"

Es importante anotar en este punto que la subrogación implica derogación, es decir, expulsión de la norma anterior del ordenamiento y por lo tanto, inaplicabilidad de sus disposiciones *"(...) también puede producirse la sustitución de una norma por otra posterior que es una forma de derogación que se ha llamado por la teoría jurídica, subrogación (...)"*.

En este sentido, la comparación normativa debería realizarse considerando que la acción urbanística se conforma por el Plan Maestro de Equipamientos de Salud y el Plan de Implantación de la Clínica La Castellana y su modificación, frente a la norma urbanística inmediatamente anterior, esto es la UPZ Los Andes (Decretos Distritales 188 de 2005 y 440 de 2007).

En consecuencia, en concepto de esta Dirección, es procedente la solicitud de modificación del artículo 10 de la Resolución 1345 de 2017 y el Informe Técnico Normativo para la Determinación de Hechos Generadores de Plusvalía de fecha 2 de junio de 2017 elaborado por la Dirección de Planes Maestros y Complementarios, ya que se presentó una inconsistencia en la comparación normativa.

2. Radicado 1-2019-11142 del 26 de febrero de 2019.

El 11 de agosto de 2017 la Secretaría Distrital de Planeación expidió la Resolución 1345 de 2017 *"Por la cual se modifica el Plan de Implantación de la Clínica La Castellana de la Localidad de Barrios Unidos adoptado por medio de la Resolución 797 del 19 de septiembre de 2008 de la SDP"*. Dicho acto administrativo fue notificado al interesado y no fue controvertido administrativamente, siendo así que quedó ejecutoriado.

En este orden de ideas, la Resolución 1345 de 2017 cobró firmeza y se presume legal, tal como se desprende de lo preceptuado en los artículos 88 y 89 de la Ley 1437 de 2011, razones por las cuales sus efectos jurídicos son plenos pues sobre dicho acto administrativo no se han constituido causales de pérdida de fuerza ejecutoria.

Los argumentos del recurrente frente a la Resolución 2246 de 2018 expedida por la UAECD, tal como fueron expuestos en el radicado SDP 1-2019-11142, estuvieron sustentados en controvertir el *"Informe Técnico Normativo para la Determinación de Hechos Generadores del Efecto Plusvalía de la Modificación del Plan de Implantación Clínica Castellana, perteneciente a la Fiducia Servitrust GNB Sudameris S.A."* con fecha del 2 de junio de 2017 expedido por la Dirección de Planes Maestros y Complementarios y el artículo 10 de la Resolución 1345 de 2017.

En criterio de esta Dirección dichos argumentos no deberían estar llamados a prosperar, en la medida que pretenden desconocer los efectos jurídicos de un acto administrativo en firme y con pleno carácter ejecutorio.

El recurso de reposición contra el acto administrativo que liquida el efecto plusvalía derivado de una acción urbanística debe estar encaminado a controvertir el avalúo utilizado en el cálculo de la liquidación, así como otros aspectos relacionados con el acto administrativo liquidatorio, tal como se deriva del artículo 82 de la Ley 388 de 1997; pero no puede constituirse en un escenario para controvertir los actos administrativos que contienen acciones urbanísticas que constituyen hechos generadores de la participación en plusvalía. Dicho de otra manera, las actuaciones administrativas adelantadas por la UAECD no pueden ser utilizadas para controvertir los actos administrativos en firme emanados de esta Secretaría.

Adicionalmente, resulta apropiado considerar que el acto administrativo liquidatorio de la participación en la plusvalía no se hubiera podido expedir, hasta tanto no quedara en firme el acto administrativo que contiene la acción urbanística, el caso concreto la modificación del plan de implantación.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

El presente concepto se han emitido en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

MIGUEL HENAO HENAO
Director de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Carlos Javier Sánchez González – PE - DACJ

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195:



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**