



05 FEB. 2013

Resolución No. 0067 DE 2013

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.”*

EL SECRETARIO DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de las facultades conferidas por el Código Contencioso Administrativo y el artículo 18 del Decreto Distrital 020 de 2011, y

CONSIDERANDO:

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

Que el artículo 18 del Decreto Distrital 020 de 2011 *“Por medio del cual se definen los lineamientos y las competencias para regular la operatividad de cálculo y liquidación de la participación del efecto plusvalía y se dictan otras disposiciones”*, señala el régimen de transición en la implementación de las competencias, e indica que *“(…) La Secretaría Distrital de Planeación –SDP–, continuará con el trámite de los expedientes que se encuentren en proceso de determinación del efecto plusvalía (…)”*, al momento de expedirse el referido decreto.

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

Que por medio del Decreto Distrital No 059 de 2007 *“se actualiza a la normatividad vigente la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) No.88 y 97, El Refugio y Chicó Lago, ubicadas en la Localidad de Chapinero, adoptadas mediante el Decreto 075 del 20 de marzo de 2003”*

Que el 17 de febrero de 2010 la Curaduría Urbana No 3 mediante oficio radicado con número 1-2010-06641 solicitó el cálculo del efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No 76 – 05, Carrera 3 No 76 – 17 y Diagonal 76 No 3 – 05.

Que el 6 de mayo de 2012 la Secretaría Distrital de Planeación mediante oficio radicado con número 2-2010-16572, dio respuesta a las comunicaciones de la Curaduría Urbana 3.

Que el 12 de junio de 2012, la Secretaría Distrital de Planeación expide la Resolución No 0712 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No 76 –*



Continuación de Resolución No. 0067 05 FEB. 2013

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 “Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.”

05, Carrera 3 No 76 – 17 y Diagonal 76 No 3 – 05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C – 574420, 50C-38986 y 50C-134201, y se determina el monto de participación en plusvalía.

Que el 31 de julio de 2012, la abogada Susana Mowerman Ocampo, identificada con cédula de ciudadanía No 52.996.620 y Tarjeta Profesional 183.883, en calidad de agente oficioso de los propietarios y/o poseedores del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria No 50C-1850171 (antes 50C – 574420, 50C-38986 y 50C-134201), presentó recurso de reposición, en contra de la Resolución 0712 del 12 de junio de 2012.

Que el 31 de agosto del año en curso la señora Carolina Lozano Ostos, identificada con cédula de ciudadanía No. 39.692.985 y vocera del Patrimonio Autónomo Edificio Calle Piedra, presentó oficio de ratificación de la agencia oficiosa invocada por la abogada Susana Mowerman Ocampo en oficio radicado con el número 1-2012-33395 en el cual se solicitó el recurso de reposición contra la Resolución No 0712 del 12 de junio de 2012.

Que el 13 de septiembre de 2012, mediante la Resolución 1135, se rechazó el recurso de reposición interpuesto en virtud de que el escrito de sustentación del mismo no se acreditaron los requisitos de la agencia oficiosa que establece el artículo 47 del Código de Procedimiento Civil en el momento de la presentación del recurso, es decir, no sustentó en debida forma los motivos por los cuales no se otorgaba poder para impugnar la Resolución 712 y se requería hacer uso de la agencia oficiosa, pues en el escrito de impugnación, la abogada manifestó que *“actúa como agente oficioso de los propietarios y/o poseedores del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria No 50C-1850171 (antes 50C – 574420, 50C-38986 y 50C-134201) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2304 y siguientes del Código Civil y en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo”*, sin que se observe el cumplimiento del requisito exigido por el artículo 47 del C.P.C.

Además, tampoco se explicó a este despacho porqué razón ninguno de los demás propietarios otorgó poder para defender su causa.

Que el 30 de enero de 2013, la Dirección de Defensa Judicial remitió a la Dirección Trámites Administrativos, mediante radicado número 3-2013-00541, el fallo de tutela del 22 de enero de 2013 proferido por el Juzgado Sexto Civil Municipal de Bogotá en el que ordena que *“...se resuelva de fondo el recurso interpuesto por la abogada SUDASA MOWERMAN OCAMPO contra la Resolución No. 0712 de 2012, siempre cuando cumpla con los requisitos del artículo 52 del Decreto 01 de 1984.”*

Que a través de este acto administrativo se procede a darle cumplimiento al citado fallo de tutela.



0067

05 FEB. 2013

Continuación de Resolución No. _____

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 “Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.”

RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO

Es necesario advertir que la solicitud de liquidación del efecto plusvalía fue presentada el 17 de febrero de 2010, es decir en vigencia del anterior Código Contenciosos Administrativo - Decreto Ley 01 de 1984, por lo que las normas aplicables al presente asunto son las contenidas en la mencionada codificación, en atención a lo dispuesto por el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011:

“Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”. (Negrillas y Sublínea fuera de texto).

Sobre la oportunidad y presentación de los recursos, el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo, dispone:

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

(...)

Transcurridos los términos sin que se hubieren interpuesto los recursos procedentes, la decisión quedará en firme (...)”

En este sentido tenemos que el 24 de julio de 2012, se desfijó el edicto en la Alcaldía Mayor de Bogotá y el 31 de julio de 2012 la abogada Susana Mowerman Ocampo interpuso el recurso de la vía gubernativa contra el referido acto administrativo, por ende, se tiene que el recurso de reposición fue presentado dentro del término legal previsto en el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo.

2. Procedencia

Tenemos que el Título II, Capítulo Primero del Código Contencioso Administrativo alude a los recursos en la vía gubernativa, y en su artículo 50, establece:



05 FEB. 2013

Continuación de Resolución No. **0067**

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.”*

“Artículo 50.- Por regla general, contra los actos administrativos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:

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

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

El recurso de reposición interpuesto por la abogada Susana Mowerman Ocampo contra la Resolución No 0712 del 12 de junio de 2012 es procedente en los términos del artículo 50 del Decreto 01 de 1984.

3. Requisitos formales

Para determinar si el recurso objeto de estudio cumple con los requisitos formales que exige la ley, este despacho entra a analizar si la interposición del recurso de reposición que nos ocupa se ajusta a lo preceptuado en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo que dispone lo siguiente:

“Artículo 52 “Los recursos deberán reunir los siguientes requisitos: 1. Interponerse dentro del plazo legal, personalmente y por escrito por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido, y sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad, y con indicación del nombre del recurrente. 2. Acreditar el pago o el cumplimiento de lo que el recurrente reconoce deber; y garantizar el cumplimiento de la parte de la decisión que recurre cuando ésta sea exigible conforme a la ley. 3. Relacionar las pruebas que se pretende hacer valer. 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente.

Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados; si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar esa misma calidad de abogado en ejercicio, y ofrecer prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de tres (3) meses; si no hay ratificación, ocurrirá la perención, se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.”

En virtud de lo ordenado por el juez de tutela, revisado el expediente se tiene que se cumplieron los requisitos del citado artículo toda vez que se presentó por abogado y se solicitó prestar caución. Además, dentro del trámite se hizo la ratificación de la agencia oficiosa por parte de la representante legal de la sociedad Fiduciaria Bogotá.

4. Argumentos del recurrente

Como primer argumento, la recurrente afirma que el englobe de los predios no constituye un hecho generador que dé lugar a la participación en plusvalía, sustentando tal afirmación en el



05 FEB. 2013

Continuación de Resolución No. 0067

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía."

principio de legalidad consignado en el artículo 338 de la Constitución Política y con posterioridad justifica el principio de legalidad tributaria, conforme a la Ley 388 de 1997, la cual, como lo expresa la recurrente, autorizó la creación del tributo de participación en plusvalía, estableciendo los hechos generadores en el artículo 74. De acuerdo con lo anterior concluyó que la Ley 388 de 1997 estableció tres hechos generadores de plusvalía, dentro de los cuales no se encuentra el englobe de predios.

Continuó su argumentación expresando que si bien se expidió el Decreto Distrital No. 084 de 2004, el cual previó en el artículo 7 que cuando el englobe de lotes produzca un incremento en edificabilidad, el predio resultante sería objeto de participación en plusvalía, dicha disposición resulta contraria a la Ley 388 de 1997, la cual no previó como hecho generador de participación en plusvalía, el englobe de lotes. Por lo tanto dada la facultada impositiva de la Administración supeditada a la Constitución y a la Ley, debe limitarse a la adopción o no del tributo bajo tales parámetros y no crear nuevos hechos generadores además de los ya previstos en la ley.

Adicionalmente argumentó que el Decreto 089 de 2004 fue derogado expresamente por el artículo 19 del Decreto Distrital 020 de 2011 y que éste establece que la Secretaría Distrital de Planeación conserva su competencia frente a los procesos iniciados con anterioridad a su expedición, pero que dicha previsión no implica que las normas que mediante el mismo fueron derogadas mantengan su vigencia. De tal forma que la Resolución No. 712 de 2012 se encuentra fundada en un artículo que además de ser contrario a la norma superior, obedece a un decreto que fue derogado.

Concluyó que dicha resolución deber ser revocada por ser violatoria del principio de legalidad y en consecuencia de los principios de seguridad jurídica, de certeza y de confianza en la administración pública. Así como el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Carta Política.

También indicó que los hechos generadores que dan lugar a la participación en plusvalía deben derivar de una acción urbanística desplegada por el Estado, de conformidad con los artículos 8 y 74 de la Ley 388 de 1997, de tal forma que estos deben estar contenidos en una decisión administrativa que configura una acción urbanística, a partir de la cual se obtiene una destinación a un uso más rentable o un incremento en el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor edificabilidad. Así los hechos generadores implican el despliegue de una acción urbanística por parte de la Administración, adoptada mediante una decisión administrativa.



0067

05 FEB. 2013

Continuación de Resolución No. _____

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía."

Por consiguiente insistió que el englobe de los predios no puede ser considerado como un hecho generador teniendo en cuenta que no deviene de la adopción de una decisión administrativa configurativa de una acción urbanística, sino que obedece al actuar de un individuo particular distinto al Estado. Dado entonces que el englobe asiste a una actuación de un particular, no nace en el Estado, el derecho de participar en ningún mayor valor que surja del lote resultante, así que el cobro de la plusvalía frente al englobe deriva de un rompimiento de la igualdad de las cargas que debe asumir cada particular.

Finalmente, la impugnante arguye que el englobe de los lotes objeto del recurso no da lugar a un mayor aprovechamiento del suelo, teniendo en cuenta que al aplicar la acción urbanística vigente al englobe de los predios, se obtiene la misma edificabilidad para este englobe que la otorgada por la norma anterior.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, la recurrente afirma que no existe hecho generador que dé lugar a la participación en plusvalía, ya que se realizó una indebida comparación normativa. Al respecto señaló que la acción urbanística susceptible de revisión, con el propósito de establecer si genera beneficios con respecto a la norma anterior es el Decreto 059 de 2007, reglamentario de las UPZ 88 y 97, El Refugio, Chicó Lago. Por lo tanto de haberse generado plusvalía en algunos de los sectores reglamentados por la UPZ 88/97, este se produjo al momento de la expedición de las mismas, como consecuencia de la configuración de alguno de los hechos generadores, naciendo así la obligación de la Administración para determinar y liquidar el tributo.

En el caso bajo estudio, afirma la recurrente que la Resolución No. 712 de 2012 contiene una comparación entre normas aplicables a los predios previstas en el Acuerdo 06 de 1990 y el Decreto 059 de 2007, siendo esta comparación errónea a juicio de la recurrente, al existir una decisión administrativa adoptada con posterioridad al Acuerdo 6 de 1990, el cual además no era aplicable al momento de la expedición del Decreto 059 de 2007. Por lo tanto, la Resolución No. 712 de 2012 debió fundarse en la comparación normativa en relación al Decreto 075 de 2003 y el Decreto 059 de 2007, y no entre este último y el Acuerdo 6 de 1990.

Continuó afirmando que al realizar la comparación normativa entre los Decretos 075 de 2003 y 059 de 2007, se encuentra que no se presenta una destinación a un uso más rentable, o un incremento en el aprovechamiento del suelo por mayor edificabilidad. En su análisis, la recurrente expresó que a partir del Decreto 059 de 2007 no se incorporó suelo rural a urbano, lo cual descarta un primer hecho generador de plusvalía. Así mismo, con respecto a la edificabilidad concluyó que no se configuró plusvalía, es decir, que no se configuró el tercer



05 FEB. 2013

Continuación de Resolución No. **0067**

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 "Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía."

hecho generador, el mayor aprovechamiento del suelo en edificación, al encontrar que ambas acciones urbanísticas generan los mismos derechos de edificabilidad para el sector normativo donde se ubican los predios.

Al referirse a las normas de usos, indicó que los Decretos 075 de 2003 y 059 de 2007, ubicaron los predios en el mismo sector normativo 4 y subsector 4 I, de tal forma que si bien el Decreto 059 de 2007 otorgó usos adicionales a los predios, tales usos son complementarios o restringidos y no resultan más rentables que el uso principal, el cual continua siendo el mismo previsto en el Decreto 075 de 2003, y que es objeto de desarrollo mediante la respectiva licencia de construcción, es decir el uso Residencial. Por tal motivo tampoco se configura hecho generador según la recurrente.

En relación con el procedimiento para la definición, cálculo y liquidación del efecto plusvalía, la recurrente indicó que en primer lugar, que en el análisis normativo realizado la participación en plusvalía cuenta con tres hechos generadores, los cuales pueden o no configurarse con ocasión de una acción urbanística, sin embargo la exigibilidad del tributo no es concomitante con la constitución de los hechos generadores, por lo cual la declaratoria del efecto plusvalía, es decir, el trámite de estimación, cálculo, liquidación y posterior determinación, es anterior a su exigibilidad, la cual se traduce en la solicitud de licencia de construcción.

En lo atinente al procedimiento de liquidación de plusvalía, expuso que de conformidad con el artículo 80 de la Ley 388 de 1997, el Alcalde Mayor cuenta con 5 días hábiles, contados desde la expedición de los instrumentos que desarrollen o complementen el POT, en este caso a partir de la expedición del Decreto 059 de 2007, para solicitar la estimación del mayor valor por metro cuadrado. Tal solicitud debe ser recibida por el IGAC o entidad que haga sus veces, la cual tiene un plazo de 60 días inmodificables para ejecutarla. A continuación el Alcalde contará con 45 días para la respectiva liquidación de conformidad con el artículo 81 de la Ley 388 de 1997.

Señaló, ahora bien que la Alcaldía expidió el Decreto Distrital 020 de 2011, el cual especificó el procedimiento que debe surtir para la determinación, cálculo y liquidación del efecto plusvalía, de tal forma que la Secretaría Distrital de Planeación continúa con competencia para adelantar el respectivo trámite de aquellos expedientes que se encontraban en proceso de determinación de plusvalía, al momento de la expedición del Decreto 020 de 2011. Esto obedece a juicio del recurrente a que el Decreto Distrital 084 de 2004, derogado por el Decreto 020 de 2011, se limitó a facultar a la Secretaría Distrital de Planeación para llevar a cabo las labores del Alcalde, sin establecer procedimiento específico para el Distrito.



05 FEB. 2013

Continuación de Resolución No. 0067

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 “Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.”

De lo anterior concluyó que el trámite previsto por las normas legales para la determinación y liquidación de la plusvalía tiene términos perentorios, contados desde el momento en que se configuró el hecho generador, es decir, desde que se presentó la acción urbanística. Por otro lado, indicó que las normas nacionales que reglamentan el procedimiento para la expedición de licencias urbanísticas facultan al curador para consultar ante la Administración sobre la existencia del tributo de plusvalía, de acuerdo al artículo 33 del Decreto 1469 de 2010, de tal forma que esta conducta del Curador no puede entenderse como la solicitud para estimar la existencia o no de un mayor aprovechamiento derivado de la aplicación de una norma base para la aprobación de una licencia, ya que esta potestad se encuentra en cabeza del Alcalde, a través de la Secretaría Distrital de Planeación.

Entonces entendiendo que las UPZ 88/97 son las normas urbanísticas aplicables actualmente para los predios objeto del proyecto y que estas fueron adoptadas por el Decreto 059 de 2007, resulta claro que para el momento de la solicitud elevada por la Curaduría, el Distrito ya hubiera tenido que haber expedido la liquidación definitiva sobre los predios, y por el contrario fue con base en esta solicitud que dio inicio al trámite. De acuerdo con lo anterior, la Secretaría Distrital de Planeación inició el trámite de manera extemporánea, dando respuesta a la Curaduría relacionando un precálculo que no corresponde al trámite autorizado por las normas que rigen el procedimiento. De igual forma, afirmó la recurrente, que esta Secretaría y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital no cumplieron los términos establecidos en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 020 de 2011.

5. Problema Jurídico.

En primer lugar este despacho deberá pronunciarse sobre la configuración del hecho generador de la participación en plusvalía para el englobe de los predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05. En segundo término, esta Secretaría también deberá establecer si el estudio económico que tuvo como base la resolución objeto del recurso, realizó en debida forma el comparativo de norma para determinar el efecto plusvalía en el caso concreto, es decir si la comparación de la UPZ 88 y 97 (Decreto 059 de 2007) contra el Acuerdo 6 de 1990, es la debida para determinar el efecto plusvalía para los predios objeto de englobe.

Finalmente, deberá establecer si es procedente y ajustado a las normas vigentes, el procedimiento de liquidación del efecto plusvalía realizado mediante Resolución No. 712 de 2012.

296
05 FEB. 2013Continuación de Resolución No. 0067

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 “*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.*”

6. Sobre el caso concreto

A continuación el Despacho se pronunciará sobre el problema jurídico planteado en los siguientes términos:

6.1 Sobre el principio de legalidad y la configuración del hecho generador

Son aplicables a la participación en plusvalía los principios constitucionales que orientan la materia¹, entre los cuales destacamos, el principio de *legalidad tributaria*², cuyo sustento se encuentra en el artículo 338 superior, 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 (...).*”

De lo anterior se concluye, que en aplicación del principio de legalidad tributaria, los gravámenes deben estar legalmente precedidos. Además, la ley, los acuerdos u ordenanzas deberán fijar concretamente los elementos del tributo, en virtud de la certeza³ del mismo. De igual forma, para dar aplicación a la ley tributaria será necesario establecer el momento en que ocurra la causa de la obligación tributaria, para que la misma sea efectiva.

¹ Principio de irretroactividad tributaria, 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.

² 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.*”

³ La Corte Constitucional en Sentencia C-594 de 2010, se pronunció sobre el principio de legalidad y la reserva legal en materia tributaria, en los siguientes términos: “*El artículo 338 de la Constitución Política desarrolla el postulado de que no existe impuesto sin representación. Este precepto superior es así una expresión de los principios de representación popular y democrático representativo en el ámbito tributario, como quiera que establece una restricción expresa, en el sentido que, salvo los casos específicos de potestad impositiva del Gobierno en los estados de excepción, solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos. De este modo, la norma constitucional, además de enunciar el principio de reserva legal en materia fiscal, objeto de posterior desarrollo, consagra el de legalidad tributaria que preside la creación de los gravámenes. En este sentido estipula que “la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, y las tarifas de los impuestos”. Continúa afirmando que “Del principio de legalidad tributaria se deriva el de certeza del tributo, conforme al cual no basta con que sean los órganos colegiados de representación popular los que fijen directamente los elementos del tributo, sino que es necesario que al hacerlo determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de esos componentes esenciales. Esta exigencia adquiere relevancia a la hora de dar aplicación y cumplimiento a las disposiciones que fijan los gravámenes, pues su inobservancia puede dar lugar a diversas situaciones nocivas para la disciplina tributaria como son la generación de inseguridad jurídica; propiciar los abusos impositivos de los gobernantes; o el fomento de la evasión “pues los contribuyentes obligados a pagar los impuestos no podrían hacerlo, lo que repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado”.*”



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 “*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.*”

Precisado lo anterior, tenemos que la Ley 388 de 1997 contiene el marco legal que rige la participación en plusvalía. En estos términos, el artículo 73⁴ de la mencionada ley, incluye la noción de la participación en plusvalía, en desarrollo del artículo 82 de la Constitución Política, expresando que *las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones.*

En consideración al concepto de plusvalía y su naturaleza jurídica, la Ley 388 de 1997 desarrolla en el artículo 74 la noción de **hecho generador** de la participación en plusvalía y los presupuestos que la integran estableciendo que: “*Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía de que trata el artículo anterior, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 8 de esta Ley, y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen. Son hechos generadores los siguientes: 1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano. 2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo. 3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.*”⁵ (El resaltado es nuestro.)⁵

Nótese que la ley efectivamente señala cuáles son los hechos generadores de la participación en plusvalía, así como los elementos que lo constituyen, encontrándonos ante un conjunto relativamente complejo de factores que deben concurrir antes de llegar a la exigencia por parte de la administración del pago de la participación en plusvalía, como son:

1º. Una decisión administrativa que configura una acción urbanística⁶.

⁴ Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-517 de 2007

⁵ Adicionalmente, el artículo 87 de la Ley 388 de 1997, establece que constituye hecho generador la *participación en plusvalía por ejecución de obras públicas.*

⁶ *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,



Continuación de Resolución No.

0067

05 FEB. 2013

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.”*

2° Esa decisión debe hacer referencia a un cambio en la clasificación del suelo, en el régimen de usos del suelo o en el incremento de la edificabilidad.

3° Un acuerdo de carácter general que autoriza a aplicar en el municipio o distrito el tributo.

4° Una autorización específica de usos más rentables o mayor edificabilidad.

5° Esa autorización debe estar conforme con lo que establezca el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen

A partir de lo anterior, es esencial tener presente el elemento de la autorización específica como estructurador de la participación en plusvalía, el cual 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”*⁷

En este orden de ideas, tenemos que el trámite de liquidación del efecto plusvalía que nos ocupa se inició con la solicitud del cálculo del efecto plusvalía para el englobe de los predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, realizada por la Curaduría Urbana 3 de Bogotá (1-2010-06641 de 17 de febrero de 2010) ante la Secretaría Distrital de Planeación. Por consiguiente, la Dirección de Economía Urbana de la esta Secretaría solicitó (3-2010-02679) a la Dirección de Norma Urbana de la misma entidad realizar el estudio normativo para el englobe de dichos predios, y por el cual concluyó que para el englobe de los predios se presenta un incremento del potencial constructivo, configurándose entonces el hecho generador de plusvalía por mayor área edificable en aplicación del POT y del Decreto Distrital 059 de 2007, frente a las normas del Acuerdo 6 de 1990.

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.

⁷ Exposición de motivos Acuerdo 118 de 2003. Anales del Concejo.



05 FEB. 2013

Continuación de Resolución No. 0067

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 “Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.”

Con posterioridad y de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley 388 de 1997, la Secretaría Distrital de Planeación solicitó (2-2010-23686) a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, la realización del cálculo del efecto plusvalía para el englobe de los predios mencionados, entidad que concluyó, después de realizadas las observaciones y concertaciones respectivas, que efectivamente existe hecho generador de plusvalía por la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación.

En el caso bajo estudio, al solicitarse el englobe de los predios, se produjo un incremento del potencial constructivo, configurándose entonces el hecho generador de plusvalía por mayor área edificable, situación que la impugnante confunde, asimilando el englobe al hecho generador.

Para mayor claridad, en concordancia con la Ley 388 de 1997, el Acuerdo 118 de 2003, vigente y de obligatorio cumplimiento para la Administración, establece en el artículo tercero que constituirá hecho generador de la participación en plusvalía, derivado de la acción urbanística de Bogotá, D.C., la autorización específica ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, en los siguientes casos: (i) el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo; o (ii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

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- en el mismo acto, se materializa el incremento de la edificabilidad autorizado en la UPZ.

Ahora bien, cuando los interesados realizaron la solicitud a la Curaduría Urbana 3 de Bogotá de Licencia de Construcción para Obra Nueva y Demolición Total, sobre los predios objeto del recurso de reposición, activaron inmediatamente la liquidación del efecto plusvalía para el proyecto en particular, en aplicación del artículo 7 del Decreto Distrital 084 de 2004, el cual señala 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 solicitud de la licencia, con base en el efecto de plusvalía por metro cuadrado calculado para la respectiva zona geoeconómica homogénea”***(Negrillas fuera de texto)



0067

05 FEB. 2013

Continuación de Resolución No. _____

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.”*

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 Decreto 059 de 2007, el cual en el parágrafo 1 del artículo 14 establece *“En el evento en que por efecto del englobe de lotes de terreno y de la aplicación de las normas concernientes a la participación en plusvalía, se produzca un incremento en la edificabilidad, el predio resultante será objeto de dicha participación, la cual será liquidada en el momento de la solicitud de licencia, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 084 de 2004 o las normas que lo modifiquen o complementen. Las Curadurías Urbanas informarán al Departamento Administrativo de Planeación Distrital las solicitudes de englobe, a fin de que sean objeto de estudio para determinar si por efecto del cambio normativo relativo a edificabilidad o uso hay lugar a la participación en plusvalía”*.

Como se desprende de la norma transcrita, la UPZ 88/97, a la cual pertenecen los predios englobados objeto del recurso, prevé el tratamiento que debe darse en el evento en que por efecto de englobe se produzca un incremento en la edificabilidad, tal como ocurre en el presente caso. De igual forma como se observa, la UPZ remite explícitamente al artículo 7 del Decreto 084 de 2004. Como se observa, al surgir el hecho generador por efecto del englobe de predios hay lugar a la participación en plusvalía, la cual será liquidada en el momento de la solicitud de la licencia.

De acuerdo con lo anterior, el marco jurídico aplicable al caso objeto de estudio se encuentra regido por el Decreto 059 de 2007 y el Decreto Distrital 190 de 2004; y para la liquidación del efecto plusvalía las normas aplicables son el Acuerdo 118 de 2003 y el Decreto Distrital 084 de 2004. Por lo tanto, como se observa y conforme a los argumentos esgrimidos no existe violación del principio de legalidad, ni del debido proceso, tal como lo expone el recurrente.

6.2 Comparación normativa para efectos del cálculo

El artículo 435 del Decreto Distrital 190 de 2004 – POT, es el que determina que la comparación de norma se tiene que hacer con el régimen anterior, esto es el Acuerdo 6 de 1990, con el fin de determinar la existencia o no de hecho generador, de la siguiente manera:

“Las zonas cuyo aprovechamiento ha sido incrementado por la asignación de un mayor volumen de edificabilidad son aquellas a las que el presente plan aumenta la densidad, o el índice de construcción, o el índice de ocupación del terreno con relación a los asignados por las normas del Acuerdo 6 de 1990, o sus decretos reglamentarios.” (Subrayas fuera de texto)



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 “*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.*”

Se destaca del artículo anteriormente transcrito que el POT ordena una comparación normativa expresa respecto del Acuerdo 6 de 1990, para determinar las zonas con efecto plusvalía por asignación de mayor edificabilidad. Por lo anterior, los predios que en el presente caso son objeto de estudio y sobre los cuales se produjo el englobe, se encontraban regulados con anterioridad por el Acuerdo 6 de 1990. Así esta norma es para todos los efectos, la norma anterior que regía los sectores urbanos reglamentados por los Decretos 075 de 2003 y 059 de 2007.

También según el artículo 432 del POT referido a los hechos generadores de participación en plusvalía (artículo 468 del Decreto 619 de 2000), se establece que “*de conformidad con las decisiones de ordenamiento tomadas por este Plan y con base en lo dispuesto por la Ley 388 de 1997 sobre los hechos generadores de plusvalía, las zonas con efecto plusvalía en el Distrito Capital son aquellas cuyo aprovechamiento ha sido incrementado por este Plan, por efecto del cambio en la clasificación del suelo, por cambio en la asignación de área de actividad con usos más rentables, o por la asignación de una mayor edificabilidad*”. (Subrayas fuera de texto).

Se resalta que es el plan de ordenamiento territorial y las normas que de él se desprenden las que de manera general determinan las zonas donde se produce un mayor aprovechamiento del suelo que da lugar a liquidar la participación en plusvalía, de conformidad con la Ley 388 de 1997. El decreto que reglamenta una UPZ es una extensión del POT, lo que resulta coherente con la autorización que da la ley de liquidar el efecto plusvalía a partir de la expedición del POT o de los instrumentos que lo desarrollan, desarrollos que, en todo caso, se producen dentro del marco general de dicho Plan. Es por esto que la comparación normativa debe realizarse entre cualquiera de los decretos reglamentarios de UPZ que desarrollan el POT y el régimen jurídico anterior, a menos que la comparación entre UPZ y Acuerdo 6 ya se hubiere efectuado un cobro de la plusvalía por el mismo hecho generador o que de la comparación entre las UPZ se establezca un nuevo cobro del tributo.

A partir de lo anterior, se concluye que la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial en el año 2000 constituyó sin lugar a dudas la decisión administrativa general que contiene las acciones urbanísticas con base en las cuales se generó un mejor aprovechamiento en la zona en la cual se ubican los predios objeto del englobe. Esta acción se plasmó en uno de los instrumentos que desarrolla al POT, la UPZ, a través de la expedición del Decreto 075 de 2003. No obstante, posteriormente, para efectos de actualizar la UPZ, se expidió el Decreto 059 de 2007 en el cual varias de las zonas que fueron consideradas como generadoras de plusvalía en el Decreto 075 se mantuvieron igual, por lo que frente a ellas no se puede afirmar que se hubiera producido una nueva acción urbanística generadora de mayores beneficios. El beneficio generado por el cambio del régimen Acuerdo 6 - Plan de Ordenamiento Territorial



Continuación de Resolución No. 0067

05 FEB. 2013

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 *"Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía."*

no cambió en estos casos y por tanto el parámetro de comparación normativa tampoco, en tanto el beneficio generado por el cambio de régimen permaneció. Es más, los tres (3) predios generaron plusvalía de manera individual en la Resolución 220 de 2004 *"Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles localizados en las zonas o subzonas objeto de dicha participación correspondientes a las UPZ No(s) 19, 29, 30, 39, 44, 88/97, 102, 107, y al Plan Parcial de la Magdalena, y se determina el monto de la participación en Plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital"* y en el evento que el desarrollo se hiciera no por englobe, sino de manera individual tendrían que pagar el valor de la plusvalía previamente establecida.

Con fundamento en lo anterior, no es de recibo lo que expresa la recurrente al afirmar, que la comparación normativa para determinar si existe un mayor aprovechamiento por aumento en la edificabilidad de los predios, se debió realizar entre el Decreto 059 de 2007 y el Decreto 075 de 2003, toda vez que como se mencionó anteriormente la comparación normativa debe incluir todas aquellas acciones urbanísticas que hubieran ocasionado la ocurrencia de hechos generadores en virtud de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial anterior contenido en el Acuerdo 6 de 1990.

De otro lado, es importante recordar lo establecido en el artículo 7 del Decreto 084 de 2004, según el cual, es la solicitud de la licencia que busca la aprobación de un proyecto en el que se pretende mayor edificabilidad como consecuencia del englobe, la que provoca la liquidación del efecto plusvalía.

Por lo tanto, la administración debía aplicar el procedimiento establecido en el Decreto Distrital 084 de 2004 para la liquidación de englobes, amparado por el Acuerdo 118 de 2003 y el Decreto Distrital 190 de 2004 como marco legal general para la comparación normativa.

6.3 Sobre el procedimiento para la liquidación de la participación en plusvalía

Este despacho debe determinar si la Secretaría Distrital de Planeación vulneró las normas que establecieron el procedimiento de estimación, cálculo, liquidación y determinación de la participación en plusvalía al iniciar la liquidación de plusvalía para el caso concreto, con ocasión de la solicitud elevada por la Curaduría Urbana 3 de la ciudad, dentro del trámite de expedición de licencia, en los términos que establece la Ley 388 de 1997, el Decreto Distrital 084 de 2004 y demás disposiciones aplicables.

Para dar respuesta a este asunto es necesario hacer un análisis del procedimiento que surtió la liquidación de plusvalía realizada en la resolución que se recurre y el fundamento legal del mismo. En el caso bajo estudio es necesario precisar que el proyecto presentado a la Curaduría



Continuación de Resolución No. **0067** 05 FEB. 2013

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.”*

Urbana 3 de Bogotá, por medio del cual los interesados solicitaron licencia de construcción en la modalidad obra nueva y demolición total para la edificación ubicada en la Urbanización Bellavista, se planteó como un *englobe*, de conformidad con la información remitida por la Curaduría.

Al respecto existe norma especial aplicable al caso concreto que ordena expresamente, que en el evento en que por efecto del englobe de lotes de terreno se produzca un incremento en la edificabilidad, la participación en plusvalía debe liquidarse en el momento de la solicitud de licencia, de tal forma, que la solicitud de licencia por parte de los interesados ante la Curaduría activa el momento y oportunidad para la liquidación del efecto plusvalía.⁸

Es así como, debemos remitirnos al párrafo primero del artículo 14 del Decreto 059 de 2007 antes mencionado, el cual establece que: *“En el evento en que por efecto del englobe de lotes de terreno y de la aplicación de las normas concernientes a la participación en plusvalía, se produzca un incremento en la edificabilidad, el predio resultante será objeto de dicha participación, la cual será liquidada en el momento de la solicitud de licencia, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 084 de 2004 o las normas que lo modifiquen o complementen.”*. Y por expresa disposición de la UPZ, al artículo 7º del Decreto 084 de 2004, el cual establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 7.- En el evento en 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 licencia, con base en el efecto de plusvalía por metro cuadrado calculado para la respectiva zona geoeconómica homogénea”. (Subrayas fuera de texto)

En este orden de ideas, el procedimiento de estimación, cálculo, liquidación y determinación del efecto plusvalía, cumplió con las etapas correspondientes, de tal forma que ante la solicitud de la Curaduría Urbana 3 de la ciudad, la Dirección de Economía Urbana mediante memorando No. 3-2010-02679 de 24 de febrero de 2010 remitió a la Dirección de Norma Urbana, el expediente urbanístico del englobe en comento, con el fin que dicha dependencia elaborara el estudio de comparación normativa. Esta última dependencia elaboró el estudio normativo y mediante memorando No. 3-2010-05514 de 28 de abril de 2010, determinó que para el mencionado englobe se configura hecho generador de plusvalía por mayor área edificable.

⁸ Esta norma es la aplicable al caso si se tiene en cuenta que el artículo 18 del Decreto 020 de 2011, por medio del cual se definen los lineamientos y las competencias para regular la operatividad del cálculo y liquidación de la participación del efecto plusvalía, señala el régimen de transición en la implementación de las competencias, el cual establece que: *“(…) La Secretaría Distrital de Planeación -SDP-, continuará con el trámite de los expedientes que se encuentren en proceso de determinación del efecto plusvalía al momento de expedirse el presente Decreto. (…)”*.



Continuación de Resolución No. _____

0067

05 FEB. 2013

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 *"Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía."*

Con posterioridad, en cumplimiento del Decreto 059 de 2007, la Administración Distrital adelantó el proceso de liquidación del efecto plusvalía para el englobe de los predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201.

Conforme a lo establecido en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 3 del Decreto 084 de 2004, la Directora de Economía Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación solicitó al Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) efectuar el *cálculo de plusvalía*, mediante oficio radicado 2-2010-23686 de 24 de junio de 2010.

La UAECD mediante oficio 1-2010-43957 de 21 de octubre de 2010 remitió el informe técnico soporte del cálculo del efecto plusvalía para el englobe de los predios en cuestión, en el cual concluyó que existe hecho generador de plusvalía por la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación. Con posterioridad la Secretaría Distrital de Planeación envió a la UAECD las objeciones económicas al cálculo del efecto plusvalía (2-2010-40583 de 28 de octubre de 2010); así como las objeciones normativas expuestas por la Dirección de Norma Urbana (2-2010-41246 de 4 de noviembre de 2010).

Tales observaciones fueron respondidas por la UAECD con las respectivas aclaraciones y ajustes, realizándose a su vez otras observaciones por parte de la Dirección de Norma Urbana (3-2011-00376 de 13 de enero de 2011), las cuales fueron respondidas por la UAECD mediante comunicación número 1-2011-04862 de 10 de febrero de 2011 y ratificó mediante radicado número 1-2011-10824 de 24 de marzo de 2011, la respuesta a las objeciones señaladas por la Secretaría Distrital de Planeación al informe técnico del cálculo del efecto plusvalía.

Subsiguientemente, la Secretaría Distrital de Planeación mediante radicado número 2-2011-34465 de 12 de septiembre de 2011, solicitó a la UAECD revisar los aspectos normativos del cálculo y citar a sesión interinstitucional, la cual se llevo a cabo el 13 de septiembre de 2011, en la cual se realizaron las correcciones correspondientes, y se aprobó el cálculo del efecto plusvalía para el englobe de los predios en cuestión mediante Acta No. 26.

Finalmente, de acuerdo con el informe técnico definitivo de la determinación y cálculo del efecto plusvalía para el englobe de los predios suscrito por la UAECD, la Secretaría Distrital de Planeación expidió la resolución que hoy se recurre.



Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.”*

Fíjese entonces que la Resolución No. 0712 de 2012 no infringe las normas legales y para su expedición, la Secretaría Distrital de Planeación atendió el procedimiento indicado en las normas vigentes y dio aplicación a la norma especial para la liquidación del efecto plusvalía a partir de la solicitud de licencia (Decreto 084 de 2004), teniendo en cuenta que en el caso concreto, se determinó el evento de englobe de lotes de terreno, lo cual produjo un incremento en la edificabilidad. Por lo tanto, como se observa, esta entidad ha dado cumplimiento al procedimiento establecido por la Ley 388 de 1997 y el Decreto Distrital 084 de 2004⁹.

De otro lado, se dio cumplimiento a los artículos 8, 74 y 80 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto Distrital 084 de 2004, pues el Alcalde contaba con cinco (5) días hábiles desde la expedición de los instrumentos que desarrollen el POT (es decir con la expedición del Decreto Distrital 059 del 14 de febrero de 2007) para calcular el mayor valor por metro cuadrado en cada zona.

Sobre este punto es importante recalcar que cuando los interesados realizaron la solicitud a la Curaduría Urbana, sobre los predios englobados objeto del recurso de reposición, activaron inmediatamente la liquidación del efecto plusvalía, para el proyecto en particular, en aplicación del artículo 7 del Decreto 084 de 2004, dando cumplimiento al trámite en la Resolución No. 712 de 2012.

De igual forma, la perentoriedad de las decisiones no implica la pérdida de la competencia, las decisiones en todo caso goza de validez y eficacia. En este sentido se pronunció el Consejo de Estado en sentencia de 29 de octubre de 2009, al expresar que: *“Ahora bien, en general, los términos procesales que tiene el Estado para proferir las decisiones correspondientes son términos de tipo perentorio pero no necesariamente preclusivos. Es decir que, así esté vencido un plazo, la decisión correspondiente resulta válida y eficaz, salvo que el legislador expresamente haya consagrado otra disposición como cuando estipula la preclusión del término en el sentido de indicar que la Administración pierde competencia para decidir y que, en su lugar, surja el acto ficto o presunto favorable al administrado.”*

Debe precisarse que tanto la jurisprudencia nacional como el derecho comparado, han coincidido en establecer el concepto de *plazo razonable* en las decisiones judiciales o

⁹ Artículo 1°. *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”.*



0067

05 FEB. 2013

Continuación de Resolución No. _____

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.”*

administrativas, frente a una posible mora. En este sentido se ha pronunciado el Consejo Superior de la Judicatura, con cita de la Corte Interamericana, al señalar que:

“Al respecto y frente a la mora, es menester traer a colación estimaciones sobre el plazo razonable, que para casos como éste donde se sobrepasan aquellos legales, sirve de fundamento para estimar la posibilidad o no de falta disciplinarias. Así, por ejemplo la Corte Interamericana ha establecido que: “ (...) respecto del plazo razonable contemplado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, que es preciso tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el que se desarrolla un proceso : a. complejidad del asunto, b. actividad procesal del interesado, c. conducta de las autoridades judiciales. No obstante, la pertinencia de aplicar esos tres criterios para determinar la razonabilidad del plazo de un proceso depende de las circunstancias de cada caso. En efecto dadas las particularidades del presente caso, la Corte analizará la razonabilidad de duración de cada uno de los procedimientos, cuando ello resulte posible y pertinente”.

Con base en lo anterior, los términos de la Administración para proferir las decisiones son de orden perentorio y no preclusivos, de tal forma que la Administración no pierde competencia para decidir válidamente, y tales decisiones se tomarán, dentro de lo que se ha considerado por la jurisprudencia nacional y comparada, como plazo razonable.

En estos términos no existió incumplimiento por parte de la Administración y es preciso agregar que la Administración Distrital no pierde competencia para pronunciarse, por el contrario en aras de producir una respuesta seria y ajustada a las normas aplicables, fue que ésta entidad expidió la Resolución 712 de 2012, por la cual se liquidó el efecto plusvalía de los predios englobados.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Negar las pretensiones contenidas en el recurso de reposición interpuesto por Susana Mowerman Ocampo, identificada con cédula de ciudadanía No 52.996.620 y Tarjeta Profesional 183.883 del Consejo Superior de la Judicatura, apoderada de la señora Carolina Lozano Ostos, contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar personalmente el contenido de esta Resolución a la señora Carolina Lozano Ostos y a su apoderada especial, Susana Mowerman Ocampo, identificada con la cédula de ciudadanía cédula de ciudadanía No 52.996.620 y Tarjeta



0067

05 FEB. 2013

Continuación de Resolución No. _____

Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0712 de 12 de junio de 2012 “*Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía para el englobe de predios ubicados en la Carrera 3 No. 76-05, Carrera 3 No. 76-17 y Diagonal 76 No. 3-05, identificados con CHIP AAA0093YRPA, AAA0093YROM y AAA0093YRNX y folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-00574420, 050N-38986 y 050C-134201, y se determina el monto de la participación en plusvalía.*”

Profesional 183.883, del Consejo Superior de la Judicatura, advirtiéndole que con la presente decisión se agota la vía gubernativa y cabe ningún recurso.

ARTÍCULO TERCERO: Comunicar el contenido de esta decisión a la Secretaría Distrital de Hacienda y a la Curaduría Urbana No. 3 de Bogotá, D. C., para lo de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO: Remitir el expediente a la Dirección de Economía Urbana de esta Secretaría, una vez en firme el presente acto administrativo.

Dada en Bogotá D. C. a los 05 FEB. 2013

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

GERARDO IGNACIO ARDILA CALDERÓN
Secretario Distrital de Planeación

Aprobó: Laura Lucia Diaz Mojica – Subsecretaría Jurídica (E)

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

Paco Bermúdez Quintero – Director de Economía Urbana (E)

Ricardo Jiménez Castellanos -Director de Norma Urbana (E)

Proyectó: Samaris Ceballos García-Profesional Especializado