



No 0746

21 SET. 2007

RESOLUCIÓN No.

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

**EL SUBSECRETARIO DE PLANEACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA
SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**

En ejercicio de las facultades legales y en especial la conferida en la Resolución 1010 del 26 de diciembre de 2005, y;

CONSIDERANDO:

Que la Ley de Desarrollo Territorial numero 388 de 1997, en el capítulo IX regula todo lo relacionado con el tema de la plusvalía. En el artículo 73, señala que las entidades públicas tienen derecho a participar en las plusvalías resultantes de los beneficios que generan las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento. Igualmente, establece que los Concejos municipales y distritales establecerán mediante Acuerdo de carácter general las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios.

Que para Bogotá, D.C., el Concejo expidió el Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003 "Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital". En el artículo 2º establece la obligación de declaración y pago de la participación en plusvalía a los propietarios o poseedores de inmuebles beneficiados con acciones urbanísticas contempladas como hecho generador.

Que el Alcalde Mayor a través del Decreto No. 084 del 29 de marzo de 2004, definió los lineamientos para la operatividad de la liquidación del efecto plusvalía y la determinación privada para la participación en plusvalía.

Que mediante Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, fue expedido el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218.

Que el Doctor CAMILO CARDONA CASIS actuando en calidad de apoderado de la sociedad DISEÑO URBANO EL ARTE DE CONSTRUIR S.A., actual titular del derecho de dominio del predio objeto de la presente resolución, por medio del oficio



21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. No 0746

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

No. 1-2007-30559 del 24 de junio de 2007 interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, argumentando lo siguiente:

"4.1. AL PRELIQUIDAR EL EFECTO DE PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA, SE VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA NORMATIVIDAD TRIBUTARIA.

La Subsecretaría de Planeación Socioeconómica fundamentó la decisión de establecer un precálculo del efecto plusvalía con un argumento que se resume de la siguiente manera:

Existió una acción urbanística que benefició a la sociedad propietaria del predio Naguará, que consistió en la incorporación del predio del suelo Suburbano de Expansión (según establecía en el Acuerdo 6 de 1990) a suelo con Usos Urbanos de conformidad con el POT. Igualmente se dijo que la actual norma aplicable al predio eran el POT (Decreto 190 del 22 de Junio de 2004) y el Decreto 327 del 11 de Octubre de 2004.

Me permito manifestar que no es acertado afirmar lo anterior, y por lo mismo es errónea la decisión de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano, pues como se analizará a continuación no hay hecho generador de Plusvalía, toda vez que la anterior norma urbanística aplicable al predio no era el Acuerdo 6 de 1990.

Veamos:

Es cierto que el predio Naguará, se encontraba de conformidad con las Planchas del Acuerdo 6 del 8 de Mayo de 1990, en Área Suburbana de Expansión, zona que se encontraba regulada en los artículos 185 y 188 del Acuerdo 6 de 1990, así:

"Artículo 185°.- Áreas suburbanas. Entiéndese por Área Suburbana la franja de transición, que rodea las áreas urbanas de la ciudad y los núcleos urbanos de corregimientos y veredas, así como las Áreas que se extienden a lo largo de las vías de acceso y en donde coexisten los modos de vida rurales y urbanos, como una prolongación de la vida urbana en el campo.

Como regla general el desarrollo de terrenos de las áreas suburbanas está definido en usos agrícolas mientras no sean incorporados como áreas urbanas, mediante la definición de su desarrollo en usos urbanos, con arreglo al presente Acuerdo.



No 0746

21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

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

El proceso mediante el cual se define el desarrollo de sectores de las áreas suburbanas en usos urbanos, se denomina Proceso de Incorporación de Nuevas Áreas Urbanas.

(...)

Artículo 188°.- *Áreas suburbanas de expansión. Son aquellos terrenos rústicos que no tienen o han perdido su vocación agrícola, sobre los que existe gran presión para su utilización en usos urbanos, determinada por la paulatina mejora de las condiciones de accesibilidad, los cuales requieren de un proceso inmediato ordenado de incorporación como áreas urbanas y de programas de desarrollo armónico de todos los servicios públicos, a fin de que no se advierta atraso en la instalación de alguno de ellos con respecto a los otros y al desarrollo vial, de manera que no se alienen formas deficientes de urbanización.*

Algunos terrenos situados dentro de las áreas de que trata el presente Artículo, no pueden o no deben llegar a ser aptos para su definición en usos urbanos, como son aquellos que constituyen reservas forestales, ambientales, ecológicas o paisajísticas y los que presentan graves riesgos para la vida y la salud de los habitantes, topografía escarpada. Allí se ejercerá un control policivo especialmente estricto y se procurará su conversión prioritaria en espacio público para evitar que se haga mal uso de ellos y para que sirvan adecuadamente como soporte al proceso de urbanización de las Áreas suburbanas de expansión.

Las Áreas Suburbanas a las que se refieren este artículo y el anterior corresponden a aquellas a las cuales les es aplicable el Tratamiento Especial de Segundo Nivel de Zonificación denominado Tratamiento de Incorporación del cual trata el presente Acuerdo."

Ahora bien, dicha categoría de Suburbano que le había sido asignada al predio por el Acuerdo 6 de 1990, la mantuvo hasta el día **28 de Julio de 2000**, fecha en que fue adoptado el POT de Bogotá D.C., por medio del Decreto 619 de 2000. En dicho Decreto en el artículo 89 se establecieron las diferentes clases de suelo del Distrito Capital así:

Artículo 89. Clases de suelo.



No 0746

21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

El presente Plan clasifica el suelo distrital de la siguiente manera:

1. *Suelo Urbano. De conformidad con el Artículo 31 de la Ley 388 de 1997, el suelo urbano lo constituyen las áreas del territorio distrital destinadas a usos urbanos en el presente Plan, que cuentan con infraestructura vial, redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Pertenecen a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación al igual que en las áreas del suelo de expansión que sean incorporadas.*
2. *Suelo de Expansión Urbana. Está constituido por la porción del territorio Distrital, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del presente Plan de Ordenamiento Territorial, según lo determinen los programas de ejecución. Este territorio sólo podrá incorporarse al perímetro urbano mediante planes parciales.*
3. *Suelo Rural. Esta constituido por los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.*

Parágrafo 1. *Hasta tanto se incorpore el suelo de expansión al perímetro urbano mediante planes parciales, este suelo tendrá usos agropecuarios y forestales.*

Parágrafo 2. *La clasificación del suelo se encuentra delimitada en los planos Nos. 8 y 9 denominados "Clasificación del suelo" los cuales hacen parte integral del presente Plan.*

En los referidos Planos No. 8 y 9 de clasificación del suelo aprobados por el Decreto 619 de 2000, el inmueble propiedad de mis poderdantes, denominado Naguará fue efectivamente incluido o incorporado al suelo urbano del Distrito de conformidad con la definición arriba trascrita. Lo anterior quiere entonces decir que fue el **28 de Julio de 2000**, la fecha en que el inmueble fue incorporado al suelo urbano de Bogotá. En gracia de discusión, sería éste el momento en el cual se configura el hecho generador de la participación en plusvalía de conformidad con el artículo 74 de la Ley 388 del 1997, que establece:

"Artículo 74°.- *Hechos generadores. 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*



Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

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."*

En este punto es necesario señalar que el predio por haber sido incorporado al suelo urbano y no estar desarrollado, le eran aplicables los decretos 734 de 1993 "por el cual se reglamenta el Proceso de Desarrollo por Urbanización en las Áreas Urbanas de Santa Fe de Bogotá, D.C.", y 737 de 1993 "por el cual se asigna y reglamenta el Tratamiento General de Desarrollo en las Áreas Urbanas de Santa Fe de Bogotá, D.C."

La aplicación de los mencionados decretos, a pesar de ser anteriores a la expedición del Decreto 619 de 2000, se daba gracias a que en el numeral 9 del artículo 515 del mismo Decreto 619 de 2000 se estableció:

"Artículo 515. Régimen de Transición.

Las normas consignadas en el presente Plan se aplicarán teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en este artículo:

(...)

- 9. Normas sobre usos y tratamientos. Las normas sobre usos y tratamientos, contenidas en el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, se continuarán aplicando hasta tanto se expida la reglamentación del presente Plan.*

Por su parte, el artículo 2 del Decreto 734 establecía:

"Artículo 2º.- Asignación. *Se asigna el tratamiento general de desarrollo a los inmuebles urbanizables no urbanizados incluidos dentro de las áreas urbanas en los polígonos de reglamentación señalados en planos oficiales de zonificación y tratamientos a escala 1:5000, que hacen parte de este Decreto."*

Quiere decir lo anterior que para el predio Naguará, a partir del 28 de Julio del año 2000, por haber sido incorporado del área suburbana a suelo urbano, le eran



No 0746

21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

aplicables las normas del tratamiento de desarrollo establecidas en los Decreto 734 y 737 de 1993, por virtud del artículo 515 del Decreto 619 de 2000. Entonces las normas urbanísticas que le fueran eventualmente otorgadas en una licencia de urbanismo debían sujetarse a lo dispuesto en los precitados decretos 734 y 737 de 1993.

Ahora, el día 11 de Enero de 2005, el Curador Urbano No. 2 expidió licencia de Urbanismo a través de la Resolución RES 05 – 2 - 0006 para el predio denominado en ese entonces PORTAL DE ABASTO, en cuya parte considerativa se indicó:

"De acuerdo con lo expuesto en el considerando anterior, las normas vigentes para la aprobación de Proyecto Urbanístico y licencia de urbanización, corresponden a las establecidas en el Decreto 190 de 2004 (compilación del POT) y su Decreto Reglamentario del Tratamiento de Desarrollo N° 327 de Octubre 11 de 2004."

Significa ello entonces que, la actual norma urbanística aplicable al predio efectivamente es el POT y el Decreto 327 Reglamentario del Tratamiento de Desarrollo. Todo ello nos lleva a la siguiente conclusión y es que, la norma urbanística aplicable al predio e inmediatamente anterior al Decreto 327 de 2004 no es el Acuerdo 6 de 1990, si no que es el POT, pero con la aplicación de los Decretos 734 y 737 de 1993 y por eso mismo no se configura hecho generador de la Plusvalía, pues se trataba entre el 28 de Julio de 2000 y el 11 de Octubre de 2004 (fecha de expedición del Decreto 327) de un predio urbano y no suburbano como erróneamente se afirma. Interpretarlo en sentido contrario, implica una ostensible violación a las normas y principios tributarios como se explicará a continuación.

En este punto, se pregunta al Despacho: ¿Cuáles eran entonces las normas aplicables a los predios sometidos al tratamiento de Desarrollo entre el 28 de Julio de 2000 y hasta antes de la expedición del Decreto 327 de 2004 e inclusive del Acuerdo 118 de 2003 y el Decreto 084 de 2004?

Ahora bien, el artículo 363 de la C.P. establece:

"El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad."

En el caso que nos ocupa, la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica, con la Resolución 0551 del 11 de Julio de 2007, gravó a mi representada con el efecto plusvalía, que no es otro diferente al de haber establecido un verdadero tributo causado en relación con la supuesta modificación de la zonificación de usos del suelo.



No 0746

21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

No cabe duda que la plusvalía es un tributo de naturaleza inmobiliaria definido en la ley 388 de 1997, concretamente en el artículo 73, como el derecho de las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento y generando beneficios.

Siendo así la plusvalía un verdadero tributo, las normas que regulan su tratamiento, expedidas de manera relativamente reciente, como es el caso de la ley 388 de julio 18 de 1997 por la cual se modifica la ley 9 de 1989, y la ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones; el Acuerdo Distrital 118 del **30 de diciembre del 2003**, por el cual se establecen las normas para la aplicación en plusvalías en Bogotá Distrito Capital; y el Decreto 084 del **29 de marzo del 2004** expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, por el cual se definen los lineamientos para regular la operatividad de la liquidación del efecto plusvalía y la determinación privada del efecto plusvalía, constituyen normas tributarias que han establecido el gravamen de participación en plusvalía en el Distrito Capital.

Al tratarse de normas que establecen tributos, obviamente les es aplicable el mandato constitucional del artículo 363 de la C.P., luego, cualquier liquidación de autoridad competente que pretenda desbordar el contenido de la norma suprema es abiertamente inconstitucional.

En el caso que nos ocupa es importante determinar que:

- 1) Por virtud del artículo 4 del Acuerdo 118, publicado el 30 de Diciembre de 2003, la declaración y pago del efecto plusvalía **será exigible en el momento de la 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, y
- 2) Que dentro de los tres meses siguientes a la vigencia del mencionado Acuerdo, la **Administración Distrital procederá a liquidar de manera general el efecto plusvalía de acuerdo a las reglas vigentes.**

Significa lo anterior que, la exigibilidad del efecto de la participación en plusvalía está condicionada al momento en que se expida la licencia de urbanismo o construcción, pero que el procedimiento y la operatividad para su liquidación o cálculo igualmente quedó condicionado a la expedición de la normativa respectiva, la cual vino a producirse ciertamente dentro de los tres meses contados a partir de la fecha del



No 0746

21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

Acuerdo 118 de diciembre 30 del 2003, es decir con la expedición del Decreto 084 del 29 de marzo del 2004.

La supuesta acción urbanística que configuraría el hecho generador de la plusvalía es la entrada en vigencia de aquella norma que incorporó el predio al suelo urbano del Distrito. En ese orden de ideas, la fecha que nos interesa es el **28 de Julio de 2000**, día en que se publicó en el Registro Distrital el Decreto 619 de 2000 (POT). Es decir, que ese día aún no se permitía, por mandato constitucional, la exigibilidad de la participación del efecto plusvalía por parte del Distrito Capital, por cuanto solamente un año después se expidió el Decreto 084 de 2004, que así lo establecía.

Al comparar la fecha de Publicación del Decreto 619 que aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial (**28 de Julio del 2000**) con la fecha de expedición del Decreto 084 (**29 de Marzo del 2004**), es evidente que la preliquidación del efecto plusvalía que estableció la Resolución 0551 del 11 de Julio del 2007, **se hizo en franca y abierta violación del principio constitucional de Irretroactividad de las normas que establecen tributos**. No podía entonces la autoridad administrativa pretender liquidar un efecto plusvalía, cuando justamente con anterioridad a la expedición de la norma que determinó la manera como se debía calcular el efecto, ya se había expedido el Decreto que configuraría la acción urbanística, hecho generador de la plusvalía.

En otros términos, dado que a 26 de marzo del 2004 ya se había expedido el Decreto 619 de 2000, no puede hacerse exigible el pago del tributo con la resolución 0376 del 2007, por cuanto la norma que determinaba los lineamientos para regular la operatividad de la liquidación del efecto plusvalía se expidió el 29 de marzo del 2004, es decir con posterioridad a la fecha de publicación del mencionado Decreto, cual es se reitera, la acción urbanística hecho generador de la plusvalía.

La Corte Constitucional en sentencia C-543 de 1993, se ha pronunciado acerca del principio de la irretroactividad tributaria en el siguiente sentido:

"La esencia del principio de irretroactividad de la ley tributaria es la imposibilidad de señalar consecuencias jurídicas a actos, hechos o situaciones jurídicas que ya están formalizados jurídicamente... (...) Es el sentido teleológico del principio, es decir, el para qué existe. La respuesta es para dar seguridad al ordenamiento jurídico".

De esta manera, el haber liquidado el efecto plusvalía con la expedición de la resolución 0376 del 2007, fue haber desnaturalizado la esencia del principio de



No 0746

21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

irretroactividad de las normas que establecen tributos y con ello se genera desconfianza en el ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional en la sentencia ya referida, advierte:

"En general – escribe Valencia Zea-, el efecto retroactivo está prohibido por razones de orden público. Las personas tienen confianza en la ley vigente, y conforme a ella celebran sus operaciones y cumplen sus deberes jurídicos. Dar efecto retroactivo a una ley equivale a destruir la confianza y seguridad que se tiene en las normas jurídicas."

Ni más ni menos es lo que ha sucedido con la Resolución 0551 del 18 de Mayo de 2007.

4.2. LA RESOLUCIÓN RECURRIDA CARECE DE MOTIVACIÓN SUFICIENTE Y POR LO TANTO VIOLA EL DEBIDO PROCESO.

Como se señaló en el numeral 5 de los hechos, mediante oficio No. 1-2007-26448, FELIPE BERNAL ANGEL, en su condición de representante legal de Diseño Urbano El Arte de Construir S.A., manifestó a esa Subsecretaría, todos y cada uno de los argumentos que aquí se han expuesto, para que fueran tenidos en cuenta en la actuación administrativa, pero en la Resolución que se ataca con No. 0551 de 2007, ni siquiera de manera sumaria se menciona la existencia de dicho oficio y mucho menos la Administración se pronuncia sobre los argumentos allí expuesto, lo que deviene en que el acto administrativo recurrido tiene una suficiente e indebida motivación, al desconocer la posición del administrado sobre el trámite que nos ocupa.

Dicho desconocimiento es una abierta y flagrante violación al debido proceso que debe informar toda actuación administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales y legales establecidos para el efecto, a saber:

Artículo 29 de la Constitución Política:

"ART. 29.— El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. (...) "

Por su parte, el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo establece:



No 0746

21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

"ART. 35.— Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite."

En ese sentido, se ha expresado la H. Corte Constitucional:

"Por lo tanto, toda actuación administrativa deberá ser el resultado de un proceso en el que la persona tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones así como de presentar las pruebas que demuestren su derecho, con plena observancia de las disposiciones procesales que lo regulen".

(C. Const., Sent. T-521, sep. 19/92. M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Queda entonces claro, que en el presente caso, la Resolución 0551 de 2007, es violatoria del derecho al debido proceso de mi representada, por desconocer las normas arriba transcritas, en especial el artículo 35 del C.C.A. que es expreso en señalar que en todas las decisiones de la administración deben tenerse en cuenta las TODAS las cuestiones planteadas durante y al inicio del trámite, que como se vio no ocurrió en el presente caso."

Que dado que las razones de inconformidad del recurrente están relacionadas con el estudio técnico de comparación normativa, por medio del memorando 3-2007-05899 se solicitó concepto a la Dirección de Planes Parciales en relación con la argumentación del recurso, el cual fue expedido por medio del memorando 3-2007-06418.

Que en consecuencia, antes de resolver, se hacen los siguientes:



No 0746

21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

RAZONAMIENTOS

1. Por medio del memorando 3-2007-06418 del 17 de julio de los corrientes, la Subsecretaría de Planeación Territorial, expidió concepto en relación con los motivos de inconformidad del recurrente, haciendo las siguientes precisiones:

"El recurrente basa el motivo de la inconformidad frente al estudio normativo elaborado por la Dirección de Planes Parciales para la preliquidación de la plusvalía para el predio Naguará Américas en la siguiente afirmación:

" (...) para el predio Naguará, a partir del 28 de julio de año 2000, por haber sido incorporado del área urbana a suelo urbano, le eran aplicables las normas del tratamiento de desarrollo establecidas en los Decretos 734 y 737 de 1993, por virtud del artículo 515 del Decreto 619 de 2000. Entonces las normas urbanísticas que le fueron eventualmente otorgadas en una licencia de urbanismo debían sujetarse a lo dispuesto en los precitados decretos 734 y 737 de 1993".

Como se desprende de lo anterior para el recurrente la incorporación del predio como suelo urbano por el POT (Decreto 619 de 2000) y su régimen de transición previsto en el artículo 515, constituye una razón suficiente para que al mismo le fueran aplicables antes de la entrada en vigencia del Decreto 327 de 2004, las disposiciones de los Decretos 734 y 737 de 1993.

Con el fin de dar alcance al estudio inicial, elaborado como base para el mencionado precálculo y teniendo en cuenta lo anterior, esta Dirección se permite realizar las siguientes precisiones:

1. El predio Naguará Américas antes de la entrada en vigencia del Decreto 619 de 2000 era considerado por el Acuerdo 6 de 1990 y por el Acuerdo 26 de 1996 como suelo suburbano de expansión.

2. Esta clasificación de conformidad con las normas establecidas en los mencionados Acuerdos suponía la posibilidad de surtir un proceso de incorporación al área urbana a través del proceso de concertación, mediante la adopción de un plan parcial urbano o un decreto de asignación de tratamiento, los cuales debían ser adelantados mediante las pautas incluidas en el Acuerdo 26 de 1996 y el Acuerdo 6 de 1990.



No 0746

21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

Bajo el marco del Acuerdo 6 de 1990, la definición del desarrollo de sectores de las áreas suburbanas en usos urbanos, se denomina proceso de incorporación de nuevas áreas urbanas. Según el alcance jurídico de la incorporación, incluido en el artículo 192° del Acuerdo 6/90, *"tal incorporación supone la definición de su desarrollo en determinados usos urbanos, con sujeción a una reglamentación específica, con la consiguiente posibilidad de instalación y prestación regular de servicios públicos apropiados como soporte de tales usos"*.

Por su parte el artículo 18° del Acuerdo 26 de 1996 *"Plan de Ordenamiento Físico del borde Occidental"* precisa que *"la incorporación de áreas suburbanas se adelantará a través de los planes parciales urbanos, dentro de los cuales las unidades mínimas de actuación, de 50 Has brutas, serán elementos importantes"*. Cuando haya un área menor a la exigida y esté rodeada de desarrollos urbanísticos no se aplicara la anterior exigencia según establece el artículo 19° del precitado Acuerdo. (Subrayado fuera de texto)

De conformidad con las pautas incluidas en el Acuerdo 6 de 1990 y en el Acuerdo 26 de 1996, la definición del desarrollo en usos urbanos suponía la posibilidad jurídica de tales usos según la división del territorio distrital adoptada en el Acuerdo 6 de 1990, que como establece el artículo 185° mientras no fuera incorporado el suelo suburbano de expansión a usos urbanos, mantendría su vocación agrícola.

La reglamentación específica incluida en los planes parciales o en los decretos de asignación de tratamiento, los cuales eran requisito previo para dar curso a procedimientos tendientes a obtener licencias de urbanización y construcción, debían prever entre otros aspectos, los siguientes:

- *Definición de los usos urbanos principales, complementarios y compatibles estableciendo las restricciones de ubicación de los establecimientos que se destinen a estos últimos.*
- *La ejecución de obras de infraestructura y saneamiento apropiadas para el desenvolvimiento de los usos urbanos permitidos y sus especificaciones técnicas.*
- *La ejecución de obras y trabajos de seguridad y prevención de accidentes y desastres, de ser necesario.*
- *La prestación de servicios públicos con la intensidad, periodicidad calidad y cobertura requeridas para tales usos.*
- *La ubicación, cesión, adecuación y amoblamiento de las áreas de uso público.*



Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

- *El plan vial local y las definiciones relativas a la cesión y construcción de los tramos y demás obras del plan vial arterial y de los planes maestros de redes de servicios públicos que interesan al sector.*
- *Las características del espacio público, en general.*
- *Las características y volumetría de las edificaciones, diferenciándolas según sus usos.*
- *Las características del equipamiento comunal privado.*

3. Teniendo en cuenta que el mencionado predio no surtió el proceso de incorporación, antes de la entrada en vigencia del POT su clasificación era la de suburbano de transición. Como lo establecía el artículo 185° del Acuerdo 6 de 1990 *"mientras no sean incorporados como áreas urbanas, el desarrollo de terrenos de las áreas suburbanas está definido en usos agrícolas"*.

4. El Decreto 619 de 2000, a pesar de que no se surtió el proceso de incorporación, determinó que el predio Náguará Américas se clasificaba como suelo urbano. Para el recurrente tal determinación supuso que para el mencionado predio y en virtud del régimen de transición de tal Decreto, le eran aplicables las normas reglamentarias del tratamiento de desarrollo del Acuerdo 6 de 1990 (Decreto 734 y 737 de 1994).

Sin embargo estas normas eran aplicables a *"... los inmuebles urbanizables no urbanizados incluidos dentro de las áreas urbanas en los polígonos de reglamentación señalados en los planos oficiales de zonificación y tratamientos a escala 1:5000, que hacen parte de este decreto"*, artículo 2 del Decreto 737 de 1993. Por la localización del predio durante la vigencia del Acuerdo 6 de 1990, por fuera del perímetro urbano, el mismo no tenía asignado ningún polígono de reglamentación de desarrollo, en la señalada cartografía a la cual se le aplicara la norma específicamente determinada en dicho Decreto.

5. Con el fin de determinar la aplicabilidad del mencionado régimen de transición al predio en cuestión conviene estudiar las condiciones establecidas por el Decreto 619 de 2000 en relación con el tratamiento de desarrollo – tratamiento que le fue asignado al predio teniendo en cuenta que a pesar de que se considero como suelo urbano se trataba de un predio no urbanizado-.

6. De conformidad con las determinaciones establecidas para el tratamiento de desarrollo por el mencionado Decreto en su artículo 351, para el suelo urbano con tal tratamiento era obligatoria la formulación y adopción de planes parciales, como requisito previo a la solicitud de licencias de urbanización, para todas las áreas y/o



No 0746

21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

predios con áreas mayores a 2 hectáreas netas urbanizables. De acuerdo con el parágrafo 2 del mencionado artículo estaban exceptuados *"del procedimiento de Plan Parcial los predios con área neta urbanizable inferior a 2 hectáreas, localizados en suelo urbano, completamente rodeados por áreas colindantes ya desarrolladas, por suelo de protección, o por vías construidas de la malla vial arterial (...)".* situación en la cual se encontraría en ese momento el predio Naguará Américas y para el cual en el artículo 352 del Decreto 619 de 2000- POT- se establecieron las Normas Generales Del Tratamiento de Desarrollo.

Lo anterior refuerza y complementa la no aplicación de las normas del Acuerdo 6 de 1990.

7. Con la expedición Decreto 469 de 2003 de Revisión del POT en el artículo 238 que reformó el artículo 350 del Decreto 619 de 2000, se precisó que el proceso de desarrollo por urbanización para las áreas del suelo urbano que no requerían de plan parcial, se podría llevar a cabo mediante la solicitud de licencias de urbanismo. Al respecto estableció:

(...)

2. *Por medio de licencia de urbanismo expedida por una curaduría urbana, para aquellos terrenos localizados en suelo urbano que de acuerdo con lo establecido en la presente revisión, no requieran de plan parcial. Estos predios surtirán el proceso de urbanización aplicando las normas establecidas en la presente revisión y las demás normas específicas reglamentarias del tratamiento de desarrollo* (Subrayado fuera de texto).

8. Las normas para complementar la reglamentación del Tratamiento de Desarrollo se expidieron con la adopción del Decreto 327 de 2004, normativa con la cual se fundamentó la Curaduría Urbana para expedir la licencia de urbanismo mediante la Resolución N°. RES 05-2-006 de 11 de enero de 2005, en razón a que las licencias se expiden de conformidad con las normas vigentes al momento de la correspondiente solicitud.

9. En cuanto a las pruebas solicitadas por el recurrente en el numeral 5 del recurso de reposición, se hizo un análisis de las normas con base en las cuales se han desarrollado los alrededores y el fundamento de la expedición de algunas licencias de urbanismo y se tiene lo siguiente:

Los predios que rodean el predio Naguará Américas son calificables como áreas urbanas por el régimen de transición del POT, en tanto que predios como Campo



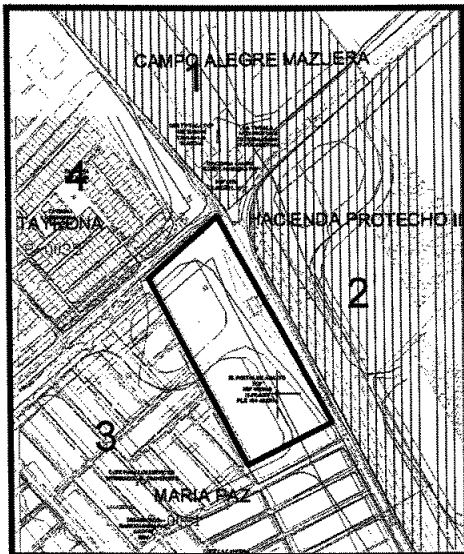
No 0746

21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

Alegre Mazuera y Hacienda Protecho II fueron objeto de asignación de tratamiento de incorporación mediante un proceso de concertación; y los desarrollos María Paz y Tayrona fueron objeto de legalización como se muestra a continuación:



		Proceso de Suburb. de Exp.	Proceso de Incorporación	Dec/Res
1	CAMPO ALEGRE MAZUERA	Suburbano de Expansión	Incorporación	Decreto 012 de 18/01/93
2	HACIENDA PROTECHO II	Suburbano de Expansión	Incorporación	Decreto 847 de 14/12/94
3	DESARROLLO MARIA PAZ	Suburbano de Expansión	Legalización	Resolución 369 de 20/08/98
4	TAYRONA	Suburbano de Expansión	Legalización	Resolución 381 de 30/06/87

Con las precisiones antes señaladas, queda claro que la norma urbanística antes de la expedición del POT era la de los Acuerdos 6 de 1990 y 26 de 1996, con los cuales no se concreto una incorporación al suelo urbano, en los términos definidos en dichas normas y por lo tanto continuó en área suburbana, cuyo desarrollo estaba definido en usos agrícolas.

Por lo anterior, no sería procedente calcular una plusvalía con las normas de los Decretos 737 y 734 de 1993, al amparo del régimen de transición del Decreto 619 de 2000 - POT, ya que con solo señalamiento que le hace esta norma, como suelo urbano, es imposible aplicar normas reglamentarias del Acuerdo 6 de 1990 (Decretos 737 y 734 de 1993), como una asignación transitoria, a un predio que no se le había señalado polígono alguno en los planos oficiales de zonificación y tratamientos a escala 1:5000 del Acuerdo 6 de 1990 y de la misma forma no había surtido el proceso de incorporación correspondiente.

Por otra parte, sería improcedente en suelos suburbanos asignar normas que con el Decreto 619 de quedaron expresamente derogadas. Por lo anterior, queda dilucidado que al recurrente no le asiste razón cuando afirma que la norma anterior para calcular



No 0746

21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

el efecto de la plusvalía es el Decreto 619 de 2000, ya que según lo anotado, la norma anterior a la que sirve de base para expedición de la Licencia de Urbanismo es el Acuerdo 6 de 1990.

Ahora bien, como el mismo recurrente anota el pago del efecto plusvalía será exigible en el momento de la expedición de la licencia de urbanismo o construcción, y como la misma se debe dar de conformidad con las normas vigentes al momento de la solicitud de la licencia, estas son las contenidas en el Decreto 327 de 2004, reglamentario del Decreto 190 de 2004 (POT de ciudad), tal como se indica en la licencia de urbanismo adoptada con la Resolución N° 05-2-006 del 11 de enero de 2005."

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, queda dilucidado que al recurrente no le asiste razón cuando afirma que la norma anterior con base en la cual se debe calcular el efecto de plusvalía es el Decreto 619 de 2000, dado que conforme con el concepto citado, la norma anterior con base en la cual se debe calcular el efecto de plusvalía para el predio objeto de esta Resolución es el Acuerdo 6 de 1990.

2. Ahora bien, frente al argumento de la irretroactividad de la ley tributaria, es necesario aclarar en primera instancia, que con base en lo expuesto anteriormente, la acción urbanística generadora de la plusvalía es el Decreto 469 de 2003, no el Decreto 619 de 2000, como lo afirma el recurrente. Por lo anterior, el estudio de este argumento se hará en relación con el mencionado Decreto 469 de 2003.

La fecha de entrada en vigencia del mencionado Decreto 469 de 2003 es el 23 de diciembre de 2003. Días después fue expedido el Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003 que entro en vigencia el mismo día de su expedición. No obstante lo anterior, el párrafo primero del artículo 5 del Acuerdo 118 de 2003, previó que *"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."*

Así las cosas, aún cuando el Decreto 469 de 2003, por medio del cual se realizó la revisión del POT, fue expedido antes de la entrada en vigencia del Acuerdo 118 de 2003, la solicitud de licencia de urbanismo se produjo con posterioridad a la entrada



No 0746

21 SET. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007, "Por la cual se expide el precálculo del efecto plusvalía para el predio con tratamiento de desarrollo localizado en la Diagonal 2 B No. 82-32 denominado URBANIZACIÓN NAGUARÁ AMÉRICAS, identificado con CHIP No. AAA0137PJSY e integrado por los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50S-40445217 y 50 S-40445218"

en vigencia del mencionado Acuerdo, y en consecuencia no se pudo predicar aplicación retroactiva del tributo de la participación en plusvalía, dado que el citado artículo 5 faculta para su liquidación y cobro.

En relación con el argumento de carencia de motivación de la Resolución recurrida y violación del debido proceso, se manifiesta que esta Subsecretaría recibió comunicación proveniente de la sociedad recurrente, la cual fue oportunamente contestada por medio del oficio 2-2007-23202 del 30 de julio de los corrientes, en donde se manifestó claramente la posición de esta Subsecretaría y se remitió el estudio técnico normativo que sustenta la Resolución 0551 del 11 de julio de 2007. Así mismo el estudio técnico económico se encuentra a disposición de los interesados en las oficinas de la Dirección de Economía Urbana, por tanto no se considera violado el derecho de defensa ni del debido proceso.

Con fundamento en lo anterior:

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: Negar las pretensiones contenidas en el recurso de reposición contra la Resolución No. 0551 del 11 de julio de 2007 expedida por la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica, interpuesto por el Doctor CAMILO CARDONA CASIS actuando en calidad de apoderado de la Sociedad Diseño Urbano El Arte de Construir S.A. En consecuencia se confirma integralmente la Resolución impugnada.

ARTICULO SEGUNDO: Conceder el recurso subsidiario de apelación ante el Secretario Distrital de Planeación.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

21 SET. 2007



JESUS ALBERTO RUEDA ZAMORA

SUBSECRETARIO DE PLANEACIÓN SOCIECONÓMICA (E)

Revisó: Francisco Javier Neira Valera
Elaboró: Eneida M. Chacón Botello