



SECRETARÍA DE
PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 8
Anexos: No
No. Radicación: 3-2020-08298 No. Radicado Inicial: 3-2020-05850
No. Proceso: 1574388 Fecha: 2020-04-27 20:26
Tercero: SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION - SDP
Dep. Radicadora: XDirección de Análisis y Conceptos Jurídicos
Clase Doc: Interno Tipo Doc: Memorandos Consec:

MEMORANDO

Para: DANIEL SANTIAGO HIGUERA SALAZAR
Director de Economía Urbana

De: YOHANA ANDREA MONTAÑO RIOS
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Fecha: 03 de abril de 2020

Radicado: 3-2020-05850

Asunto: Solicitud devolución y compensación pago de plusvalía

Apreciado Daniel,

Esta Dirección recibió el radicado del asunto con el que expone que la sociedad LIAN DISEÑOS ASOCIADOS presentaron solicitud de devolución del pago efectuado por concepto de participación en plusvalía por el bien identificado con CHIP AAA0094BKCX, argumentando pago de lo no debido con fundamento en la expedición del Decreto Distrital 611 de 2019, que modificó el artículo 14 del Decreto Distrital 059 de 2007.

Al respecto, se procede a la valoración del tema, acorde con las competencias asignadas a esta Dirección en el Decreto Distrital 016 de 2013. Cabe advertir que, el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, según el cual “Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

1. Pago de lo no debido.

El artículo 2313 del Código Civil define el pago de lo no debido como “Si el que por error ha hecho un pago, prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado”, figura sobre la que Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 23 de abril de 2003¹ indicó:

¹ Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. Expediente No. 7651. M.P Silvio Fernando Trejos Bueno. Bogotá D.C. 23 de abril de 2003.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2
PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

(...) De tiempo atrás ha enseñado esta Corporación, con referencia a la acción prevista en el artículo 2313 del C. Civil, -que “el fundamento de la acción de repetición del pago de lo no debido se halla en la ausencia de una relación jurídica entre las partes, en la falta de causa del pago. En efecto, los doctrinantes y la jurisprudencia, encuentran la plena justificación del derecho de repetir en la circunstancia de no existir razón de ser del ‘deber de la prestación’, o sea precisamente, ‘la causa de la obligación de pagar’, pues, se trata de un pago hecho sin razón justificativa”.

(...)A lo anterior ha agregado, “el buen suceso de la acción de repetición del pago indebido, requiere básicamente la concurrencia de los siguientes elementos: a) Existir un pago del demandante al demandado; b) que dicho pago carezca de todo fundamento jurídico real o presunto; y c) que el pago obedezca a un error de quien lo hace, aun cuando el error sea de derecho (...)”. (subraya fuera de texto)

Siendo necesario entonces que concurren unos elementos específicos que permitan establecer efectivamente la configuración del pago de lo no debido, de los que vale resaltar: que no exista una fuente legal del pago indebido y que este se deba a un error de quien lo efectúa.

2. Participación en plusvalía

El artículo 82 de la Constitución Política establece que *“(...) Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.*

Por su parte el artículo 73 de la Ley 388 de 1997 establece que las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano que incrementen el aprovechamiento, dan lugar a que las entidades públicas participen de las plusvalías resultantes de dichas acciones.

Con relación a esto, el artículo 74 de la misma Ley dispone que las decisiones administrativas que configuren acciones urbanísticas² y que autoricen destinar un inmueble a un uso mas rentable, o que permitan incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo mayor edificabilidad, de conformidad con lo establecido por el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen constituyen hechos generadores de plusvalía.

Por su parte el artículo 83 ibidem prevé los eventos en los que procede el pago de la

² Ley 388 de 1997. *“(...) Artículo 8º.- Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. (...)”*

Parágrafo. - Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente Ley. (...)”

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

participación en la plusvalía, identificando los que se relacionan a continuación:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores a los que se refiere el artículo 74.
2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74.
4. La adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en los artículos 88 y siguientes de la ley.

Así mismo con la finalidad de que el efecto plusvalía tenga aplicación uniforme en el territorio nacional y con fundamento en el artículo 338 de la Constitución Política, la Ley 388 de 1997 señaló que "Los Concejos Municipales y Distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios".

3. Hecho generador

De acuerdo con lo expuesto previamente de manera general, el artículo 3 del Acuerdo 118 de 2003³, modificado por el artículo 13⁴ del Acuerdo 352 de 2008⁵ sobre los hechos generadores de plusvalía establece:

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

1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana.
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.

³ "Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital"

⁴ Modificado por el artículo 2 del Acuerdo Distrital 682 de 2017

⁵ "Por medio del cual se adoptan medidas de optimización tributaria en los impuestos de vehículos automotores, delineación urbana, predial unificado y plusvalía en el distrito capital y se dictan otras disposiciones"

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2
PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co

Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

4. Cuando se ejecuten obras públicas consideradas de "macroproyectos de infraestructura" previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial y/o en los instrumentos que lo desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización.

Parágrafo 1º. En el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen se especificarán y delimitarán las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas contempladas en este artículo, las cuales serán tenidas en cuenta, sea en conjunto o cada una por separado, para determinar el efecto de la plusvalía o los derechos adicionales de construcción y desarrollo, cuando fuere del caso."

Ahora bien, uno es el momento en el que se configura el hecho generador de la participación en plusvalía, el cual se entendería como la causación del tributo cuando se expiden las actuaciones urbanísticas por parte de la autoridad competente, y otro diferente es el momento en el que se hace exigible y debe efectuarse el pago por parte de aquel que pretende obtener el beneficio otorgado por la acción urbanística que se ha dictado.

4. Exigibilidad.

Al respecto, el artículo 4 del Acuerdo 118 de 2003, modificado por el artículo 14⁶ del Acuerdo 352 de 2008 dispuso los momentos de exigibilidad de la participación, así:

"Artículo 4º. Exigibilidad. El pago de la participación en plusvalía será exigible al momento en que ocurra uno de los siguientes eventos:

1. Expedición de la licencia de urbanismo o construcción que autoriza a destinar el inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada o en el momento en que sean expedidos a favor del propietario o poseedor certificados representativos de derechos de construcción con ocasión de la expedición de un Plan Parcial, en el cual se hayan adoptado los mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios y se hayan asignado o autorizado de manera específica aprovechamientos urbanísticos a los propietarios partícipes del plan parcial.

(...)

Parágrafo 2º. El pago de la participación en plusvalía se acreditará ante la autoridad competente para la expedición de la licencia o ante el notario según corresponda, conforme a la liquidación que para el efecto expida la Dirección Distrital de Impuestos al contribuyente. (...)" Subrayado fuera de texto.

El Decreto Distrital 059 de 2007 "Por el cual se actualiza a la normatividad vigente la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 88 y 97, El Refugio y Chicó Lago,

⁶ Modificado por el artículo 3 del Acuerdo Distrital 682 de 2017.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.



ubicadas en la Localidad de Chapinero, adoptadas mediante el Decreto 075 del 20 de marzo de 2003.”, con relación a la aplicación del efecto plusvalía estableció:

“(…) ARTÍCULO 14. APLICACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 468 a 471 del POT, son hechos generadores del efecto de Plusvalía en las UPZ 88 / 97, REFUGIO / CHICO LAGO, los siguientes:

HECHO GENERADOR	SECTORES NORMATIVOS
Por asignación de nuevas áreas de actividad con cambio de uso a uno más rentable:	Subsectores 1-I, 1-III, 1-IV, 1-V y 1-VIII, 2-II, 2-III, 4-II, 17-II, 18-I y 18-II.
HECHO GENERADOR	SECTORES NORMATIVOS
Por asignación de nuevo tratamiento con mayor edificabilidad:	Sectores 1, 2, 3, 4, 8, 10, 11, 13, 17 y 18; y subsectores 9-C y 22-B.

(…) Parágrafo 4: La destinación de un inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo, permitiendo una mayor edificabilidad, de conformidad con las normas urbanísticas específicas contenidas en la reglamentación de la presente Unidad de Planeamiento Zonal, sólo podrá autorizarse previo pago de la respectiva participación en plusvalía. (…)” Subrayado propio.

De lo anterior se tiene la identificación de los hechos generadores del efecto plusvalía, los sectores sobre los que este se puede dar según el hecho generador y además establece específicamente que, para acceder al mayor aprovechamiento, es necesario efectuar el pago por concepto de participación en plusvalía de manera previa a la autorización respectiva.

De acuerdo con la información remitida en la solicitud, se tiene que el titular del derecho de dominio del predio identificado con CHIP AAA0094BKCX, matrícula inmobiliaria 50C88085 y con nomenclatura urbana AK 1 74 86, radicó solicitud de licencia de construcción ante la Curaduría Urbana 2 de Bogotá, con radicación 14-2-3588 del 22 de agosto de 2014, trámite para el cual acreditó el pago de la participación en plusvalía, el cual se surtió en tanto existía un presupuesto legalmente establecido para la causación del mismo.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2
PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

En tal sentido la obligación surgió y se ejecutó al amparo de una norma vigente, que gozaba de presunción de legalidad⁷, válida y exigible, por lo tanto, el pago efectuado en razón de estas disposiciones tiene una causa legal que lo justifica.

5. Efectos de la Ley en el tiempo.

Con relación a este tema, la Corte Constitucional en fallo de fecha 22 de febrero de 2011⁸ expuso:

“(...) La Corte Constitucional en sentencia T-389 de 2009⁹ puntualizó que el efecto en el tiempo de las normas jurídicas es por regla general, su aplicación inmediata y hacia el futuro, “pero con retrospectividad, [...] siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal...”. De este modo, “aquellos que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma”.

Ahora bien, en lo atinente a la retroactividad de la ley, la jurisprudencia constitucional ha señalado “que la ley tiene efectos retroactivos cuando se aplica a situaciones ya definidas o consolidadas de acuerdo con leyes anteriores”¹⁰, mientras que la irretroactividad de la legislación es un dispositivo que se refiere “a la imposibilidad genérica de afectar situaciones jurídicas consolidadas, a partir de la entrada en vigencia de una disposición jurídica nueva. El alcance de esta prohibición, consiste en que la norma no tiene per se la virtud de regular situaciones que se han consolidado jurídicamente antes de su promulgación. Ello sería posible sólo si la misma norma así lo estipula”¹¹.

A su turno, la ultractividad puede ser definida como aquella “situación en la que una norma sigue produciendo efectos jurídicos después de haber sido derogada. Estos efectos se dan de manera concurrente con los efectos de la ley derogatoria, pero sólo frente a ciertas situaciones que se consolidaron jurídicamente a partir de lo contenido en la norma derogada mientras estuvo vigente.

⁷ Ley 1437 de 2011. “(...) **Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”

⁸ Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional. Fallo T-110 de 2011. M.P Luis Ernesto Vargas Silva. Fallo del 22 de febrero de 2011. Expediente T – 2644270

⁹ En esta sentencia la Corte Constitucional se pronunció sobre los efectos de sus fallos de constitucionalidad abstracta, y se refirió específicamente a los efectos en el tiempo de las normas jurídicas, toda vez que a partir de estos ha construido su jurisprudencia sobre los efectos en el tiempo de sus sentencias de constitucionalidad. Realizada la anterior precisión, la Sala se referirá a los apartes doctrinales en que la Corte se pronunció sobre los referidos efectos en el tiempo de las normas jurídicas.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2005.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-389 de 2009.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2
PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co

Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



SECRETARÍA DE
PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 8
Anexos: No
No. Radicación: 3-2020-08298 No. Radicado Inicial: 3-2020-05850
No. Proceso: 1574388 Fecha: 2020-04-27 20:26
Tercero: SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION - SDP
Dep. Radicadora: XDirección de Análisis y Conceptos Jurídicos
Clase Doc: Interno Tipo Doc: Memorandos Consec:

El efecto ultractivo es la consecuencia de la irretroactividad, y por ello se fundamenta también en el respeto que nuestro orden jurídico garantiza a las situaciones jurídicas consolidadas, respecto de los efectos de normas nuevas”.

Finalmente, el fenómeno de la retrospectividad de las normas de derecho se presenta, como ya se anticipó, cuando las mismas se aplican a partir del momento de su vigencia, a situaciones jurídicas y de hecho que han estado gobernadas por una norma anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición. Este instrumento ha sido concebido por la jurisprudencia nacional como un límite a la retroactividad, asociando su propósito a la satisfacción de los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los asociados, y a la superación de aquellas situaciones marcadamente discriminatorias y lesivas del valor justicia que consagra el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se suscitan en nuestra sociedad. (...)

De lo anterior es importante resaltar que una norma jurídica empieza a surtir efectos una vez ha entrado en vigencia, siendo excepcional que genere efectos a situaciones previas a su nacimiento, siempre que esta así lo disponga y que se trate de situaciones que no se han consolidado en vigencia de la norma anterior, y que por tal razón no serían objeto de alteración o modificación, en aras de preservar la seguridad jurídica.

6. Conclusión.

Con el Decreto Distrital 611 de 2019 “Por medio del cual se modifica el artículo 14 del Decreto Distrital 059 del 14 de febrero de 2007, “Por el cual 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.”, se determinó que para el Sector Normativo 13 de las UPZ mencionadas, no se constituye hecho generador de plusvalía por asignación de nuevo tratamiento con mayor edificabilidad, norma que dispuso que su vigencia sería a partir del día siguiente a la publicación en el Registro Distrital, la cual se surtió el día 16 de octubre de 2019, como se verifica en el registro Distrital No. 6656 y es a partir de este momento que la nueva disposición consagrada en el Decreto Distrital 611 de 2019 empieza a surtir efectos, acatando las condiciones que para este fin ha dispuesto el legislador en la misma norma.

En tal sentido el cumplimiento de la obligación del pago de la participación en plusvalía se ejecutó de conformidad con el marco legal vigente y aplicable para el momento de su exigibilidad, generando unos efectos que se entenderían agotados en vigencia de la misma, en tanto obtuvo la autorización que le permitiría el mayor aprovechamiento y por la cual previamente accedió al pago de la participación en plusvalía.

De conformidad con lo expuesto se da respuesta a su solicitud.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2
PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



SECRETARÍA DE
PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 8
Anexos: No
No. Radicación: 3-2020-08298 No. Radicado Inicial: 3-2020-05850
No. Proceso: 1574388 Fecha: 2020-04-27 20:26
Tercero: SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION - SDP
Dep. Radicadora: XDirección de Análisis y Conceptos Jurídicos
Clase Doc: Interno Tipo Doc: Memorandos Consec:

Cordialmente,

Yohana Andrea Montano Rios
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Anexos: N/A
Copia: N/A

Proyectó: Erika Lucía Torres Roa – PE Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2
PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999*