

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN URBANISMO, PLANEAMIENTO Y DISEÑO
URBANO**

**ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA COMO INSTRUMENTO DE
FINANCIACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA CIUDAD
DE BOGOTÁ D.C**

EDUARDO ANDRÉS VARGAS APRÁEZ

Sevilla 2017

MÁSTER UNIVERSITARIO EN URBANISMO, PLANEAMIENTO Y DISEÑO

URBANO

**ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA COMO INSTRUMENTO DE
FINANCIACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA CIUDAD
DE BOGOTÁ D.C**

Trabajo fin de Máster presentado por:

EDUARDO ANDRÉS VARGAS APRÁEZ

Al Director

Dr Antonio Ochoa de Retana

Sevilla 2017

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
I CAMPO OBJETO DE INVESTIGACIÓN.....	11
1 Objetivos.....	11
2 Hipótesis.....	11
II ACERCAMIENTO AL TEMA OBJETO DE ESTUDIO.....	13
1 Reseña histórica de la ciudad de Bogotá D.C.....	13
2 Ubicación de la ciudad de Bogotá D.C.....	13
3 Evolución histórica de la planeación del territorio en la ciudad de Bogotá D.C.....	14
3.1 Impacto de las normas urbanas en el territorio de ciudad de Bogotá D.C.....	21
3.2 Dinámica del precio del suelo en la ciudad de Bogotá D.C.....	35
4 Análisis comparativo ordenamiento jurídico español y colombiano.....	38
5 Participación en plusvalía dentro del ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá D.C.....	40
III METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	46
1 Noción general participación en plusvalía.....	56
2 Normatividad.....	62
2.1 Normatividad nacional.....	64
2.1.1 Constitución política de Colombia 1991.....	62

	4
2.1.2 Ley 388 de 1997.....	62
2.1.3 Decreto 019 de 2012.....	73
2.1.4 Decreto 2218 de 2015.....	76
2.2 Normas distritales.....	77
2.2.1 Acuerdo 118 de 2003.....	77
2.2.2 Decreto 084 de 2004.....	84
2.2.3 Acuerdo 352 de 2008.....	89
2.2.4 Decreto 020 de 2011.....	92
2.2.5 Decreto 560 de 2012.....	103
2.2.6 Acuerdo 642 de 2016.....	105
3 Procedimiento realizado por la administración de la ciudad de Bogotá D.C para efectuar el cálculo, liquidación exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía.....	112
IV ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C A PARTIR DE LAS SENTENCIAS EXPEDIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA Y LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ.....	124
1 Cálculo del efecto plusvalía.....	126
1.1 Vulneración del principio de irretroactividad tributaria.....	128
1.2 Inexistencia de hecho generador de plusvalía.....	142

1.3 El cálculo del efecto plusvalía debe fundamentarse en los índices básicos de construcción otorgados por la acción urbanística.....	151
1.4 Método utilizado para determinar el valor del efecto plusvalía.....	153
2 Liquidación del efecto plusvalía.....	156
2.1 Ausencia de motivación.....	157
2.2 Indebida notificación.....	160
3 Exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía.....	163
3.1 Liquidación de aforo.....	164
3.2 Pre Cálculo.....	170
V ESTADISTICA ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C A PARTIR DE LAS SENTENCIAS EXPEDIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA Y LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ	
.....	178
1 Demandas por entidad.....	178
2 Valor de las pretensiones.....	180
3 Sentencias favorables y desfavorables.....	181
VI CONCLUSIONES	184
VII BIBLIOGRAFÍA	203

INTRODUCCIÓN

La renovación urbana, implica la expedición de nuevas normas urbanísticas que plasman en el territorio la idea de planeación que tiene determinada administración pública, pueden conceder beneficios como, por ejemplo, permitir en una determinada zona o subzona de la ciudad un uso más rentable o un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, como también pueden contener restricciones para proteger un área de reserva o para protección del patrimonio cultural.

Cuando las acciones urbanísticas, entendidas como decisiones administrativas que modifican el ordenamiento territorial, permite incrementar los índices de construcción o edificación, entiéndase se permite construir un mayor número de plantas en una determinada zona de la ciudad; o se cambia la destinación o uso del suelo, es decir, aquellas zonas netamente residenciales cambian a comerciales, se convierten en instrumentos que permiten el incremento del valor del suelo, generando una plusvalía.

El derecho a participar de las plusvalías que se generadas por la acción urbanística de los entes públicos se encuentra amparado constitucionalmente dentro del ordenamiento jurídico español y el colombiano, y adicionalmente se reglamentada mediante leyes especiales en los dos países, no obstante, el procedimiento para calcular, recibir y repartir dichas plusvalías es distinto en las dos normatividades.

En Colombia, la constitución política, otorga el derecho a la administración distrital o municipal de la cada ciudad el derecho a calcular, liquidar, exigir y cobrar las plusvalías ocasionadas como consecuencia de la expedición de normas que modifican el ordenamiento del territorio de la ciudad.

La plusvalía debe entenderse como aquel incremento del valor del suelo que surge por una modificación a las normas de ordenamiento territorial que permiten a los propietarios de las parcelas de terreno incrementar el número de metros cuadrados construidos o cambiar el uso o destinación del suelo, es decir, el propietario del solar antes de la modificación de la reglamentación urbana no podía incrementar el número de plantas de su lote, ni cambiarle el uso, así fuese más rentable y existiera gran demanda por parte de los ciudadanos, para realizar dichas acciones, un presupuesto necesario es la modificación de las normas urbanas por parte de la administración pública, so pena de incurrir en construcciones ilegales hecho que puede ocasionar la demolición de lo construido acarreando graves sanciones legales y económicas.

Dentro del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá D.C, la participación en plusvalía es un instrumento de financiación para recuperar lo invertido por la ciudad en obras que hacen parte de las cargas generales, tales como; infraestructura vial arterial, que incluye tanto al suelo como el costo de construcción; o redes matrices de servicios públicos domiciliarios, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción.

El procedimiento de cálculo, liquidación y cobro de la participación en plusvalía fue adoptado en la ciudad de Bogotá D.C, con la expedición del Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003, es un procedimiento que tiene varias etapas y la participación de técnicos de variadas disciplinas del conocimiento.

La primera etapa que es la determinación del hecho generador del efecto plusvalía se requiere técnicos con conocimientos en arquitectura y planeamiento urbano, pues se trata de realizar un comparativo entre los beneficios otorgados por las normas urbanísticas, cuyo resultado es una memoria denominada estudio comparativo de norma.

La segunda es el cálculo del efecto plusvalía, en la cual intervienen evaluadores expertos que realizan avalúos antes y después de la acción urbanística y entregan como resultado un documento denominado estudio de cálculo del efecto plusvalía.

La tercera etapa es la liquidación de efecto plusvalía, la cual está a cargo de un profesional del derecho, se trata de la expedición y notificación del acto administrativo que contiene la liquidación del efecto plusvalía, si la parte interesada radica alguna reclamación o recurso oponiéndose a la liquidación, esta etapa contempla la respuesta a dicho recurso.

La cuarta etapa es la inscripción del acto administrativo de liquidación en el folio de matrícula inmobiliaria del predio sujeto a gravamen, la cual es efectuada por un profesional del derecho y consiste en verificar que el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía haya adquirido firmeza, es decir, que el propietario o poseedor del predio sujeto al gravamen no haya interpuesto recursos frente a la liquidación o si existen recursos que estos estén resueltos y notificados en debida forma, una vez verificada esta actividad se remite la liquidación del efecto plusvalía a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que sea inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria del predio sujeto al gravamen. En Colombia la matrícula inmobiliaria es el número único de identificación del predio y dispone de un folio en el cual se inscriben todos los actos a los cuales ha sido sometido el predio, por ejemplo, compraventas, servidumbres, hipotecas, embargo, se utiliza para dejar constancia de dichos actos, en algunos negocios y trámites administrativos como la liquidación del efecto plusvalía, la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria es un

requisito para que el negocio o trámite administrativo se encuentre consolidado. El registro de actos o negocios en el folio de matrícula inmobiliaria es administrado por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

La quinta etapa es la exigibilidad y cobro de la participación del efecto plusvalía, esta etapa es efectuada por profesionales adscritos a la secretaria de hacienda y se encuentra supeditada a la verificación de la inscripción de la liquidación del efecto plusvalía en el folio de matrícula inmobiliaria del bien inmueble del cual se está radicando el pago, una vez realizada esta actividad, se verifica que el propietario del bien inmueble este solicitando una licencia de construcción, es decir, este interesado en urbanizar o construir, trámite que se solicita ante el Curador Urbano o este adelantando algún trámite de transferencia de dominio, es decir, este interesado en transferir el bien mediante venta o negocio jurídico similar, por último, se revisa la fecha de ocurrencia de la acción urbanística y se indexa el valor de la liquidación a la fecha de pago, es decir, se trae a valor presente el valor de la liquidación.

Los propietarios de los inmuebles sujetos a plusvalía, es decir, de los lotes de terreno ubicados en las zonas en las cuales las acciones urbanísticas, entiéndase nuevas normas urbanas que otorgan mayor aprovechamiento del suelo en edificación o cambian el uso del suelo, presentan escritos mediante los cuales se oponen al cobro del gravamen y posteriormente acuden a la sede judicial para demandar los actos administrativos expedidos por la administración de Bogotá D.C, señalando que la administración cometió errores de interpretación o de aplicación de las normas que regulan la participación en plusvalía.

Las demandas instauradas contra la administración de Bogotá D.C, fueron conocidas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, despachos que analizaron todas las etapas correspondientes al procedimiento

de cálculo, liquidación y exigibilidad de la participación en plusvalía, profiriendo fallos que impactan directamente todos los procedimientos adelantados por la administración de Bogotá D.C, dado que, las sentencias han resuelto la indebida aplicación de las normas que reglamentan el procedimiento de cálculo, liquidación y cobro de la participación en plusvalía, anulando las resoluciones de liquidación y en consecuencia ordenando la devolución de lo recaudado, con los correspondientes intereses, hecho que ha impactado directamente el presupuesto y desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá D.C.

La temática que se abordará dentro de este trabajo de investigación es analizar cada una de las etapas que desarrolla la administración de la ciudad de Bogotá D.C, dentro del proceso de cálculo, liquidación y cobro de la participación en plusvalía, a partir de las decisiones proferidas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, con el fin de elaborar unas conclusiones con miras a mejorar el proceso.

I CAMPO OBJETO DE INVESTIGACIÓN

1. Objetivo.

Analizar cada una de las etapas que desarrolla la administración de la ciudad de Bogotá D.C, dentro del procedimiento para efectuar el cobro de la participación en plusvalía, a partir del análisis de sentencias expedidas por el Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá, con el fin de plantear acciones de mejora dentro del proceso.

2. Hipótesis.

- Las acciones urbanísticas, entendidas como modificaciones a las normas urbanas en la ciudad de Bogotá D.C, modifican los índices de construcción o los usos y destinación del suelo, incrementando el valor del metro cuadrado de los predios ubicados en las zonas o subzonas de la ciudad sujetas a modificación.
- El procedimiento que realiza la administración de Bogotá D.C, para calcular, liquidar y cobrar la participación en plusvalía es complejo y contempla varias etapas.
- Los propietarios de los lotes ubicados en zonas o subzonas beneficiarias de acciones urbanísticas de la ciudad de Bogotá D.C, se oponen al procedimiento de cálculo, liquidación y cobro de la plusvalía adelantado por la administración de Bogotá D.C. y acuden a la sede judicial para efectos de que se revise la legalidad del trámite.
- Los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, han expedido fallos judiciales adversos a la

administración de Bogotá D.C, anulando las resoluciones de liquidación de participación en plusvalía.

- Las sentencias proferidas por Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, se han referido a las etapas del procedimiento de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía, adelantadas por la administración de Bogotá D.C, señalando que no estaban acordes a lo señalado en la normatividad que regula el gravamen.

II ACERCAMIENTO AL TEMA OBJETO DE ESTUDIO.

1. Reseña histórica de la ciudad de Bogotá D.C

ⁱCon la consigna de los conquistadores de fundar y poblar, Gonzalo Jiménez de Quesada resolvió crear un asentamiento urbano donde pudieran vivir en forma ordenada bajo un gobierno estable. Hacia el oriente, al pie de los cerros, hallaron un poblado de indios llamado Teusaquillo cerca de la residencia de recreo del Zipa, provisto de agua, leña, tierras para sembrar y resguardado de los vientos por los cerros de Monserrate y Guadalupe.

Aunque no existe acta de fundación de la ciudad, se ha aceptado como fecha de fundación el 6 de agosto de 1538. Según la tradición, aquel día el sacerdote fray Domingo de las Casas ofició la primera misa en una iglesia pajiza, levantada cerca de la actual catedral o del actual Parque se llamó Santa Fe.

2. Ubicación de la ciudad de Bogotá D.C

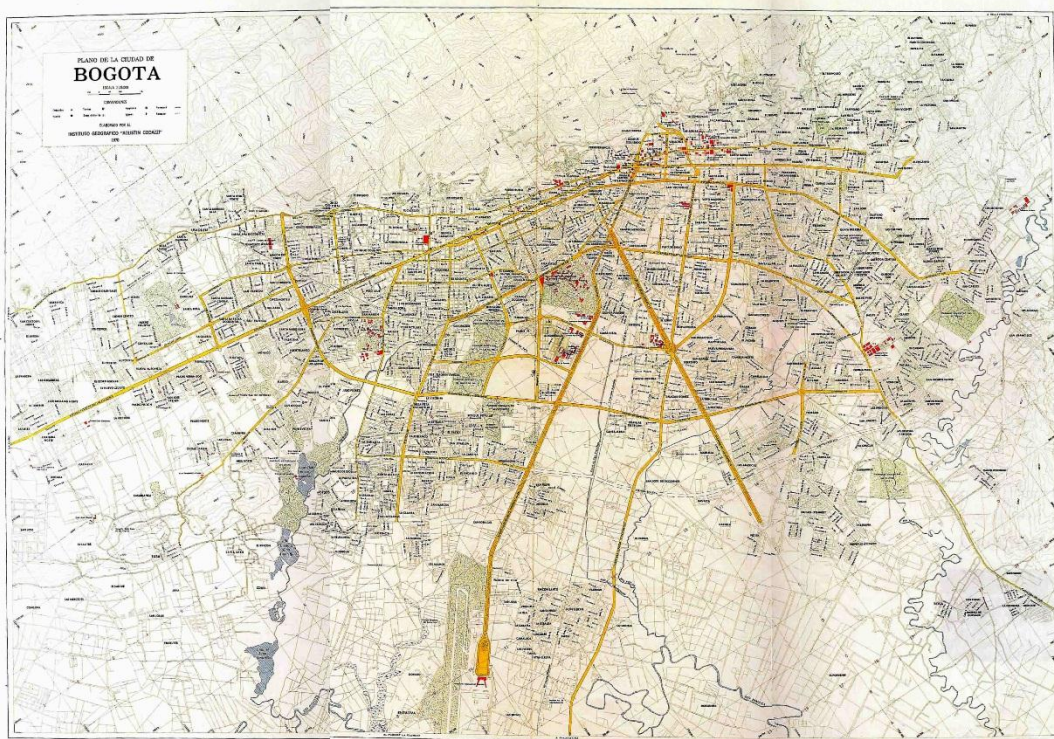
ⁱⁱUbicada en el Centro de Colombia, en el departamento de Cundinamarca, en la cordillera oriental, es la capital del país, tiene una extensión aproximada de 33 kilómetros de sur a norte y 16 kilómetros de oriente a occidente y se encuentra situada en las siguientes coordenadas:

Latitud Norte: 4° 35'56" y Longitud Oeste de Greenwich: 74°04'51". Está dentro de la zona de confluencia intertropical, produciendo dos épocas de lluvia; en la primera mitad del año en los meses de marzo, abril y mayo y en la segunda en los meses de septiembre, octubre y noviembre.

La temperatura varía de acuerdo con los meses del año, desde diciembre hasta marzo son altas, al contrario de abril y octubre en donde son más bajas.

La orientación general de la ciudad, está determinada porque sus carreras son orientadas de sur a norte y sus calles de oriente a occidente.

Su altura media está en los 2.625 metros sobre el nivel del mar.



3. Evolución histórica de la planeación del territorio en la ciudad de Bogotá D.C.

Bogotá prácticamente desde su fundación, contó con regulaciones que guiaron su desarrollo urbanístico. Durante el siglo XX, en el período anterior al Plan de Ordenamiento Territorial, se desarrollaron tres tendencias, a saber:

Planes de ensanche: Entre 1924 y 1944, se desarrollaron planes de crecimiento para Bogotá, como Bogotá Futuro y los proyectos urbanos de Karl Brunner, pasando por proyectos generales como en 1938 de la Bogotá del Centenario.



KARL BRUNNER Ensanches fragmentarios – 1936

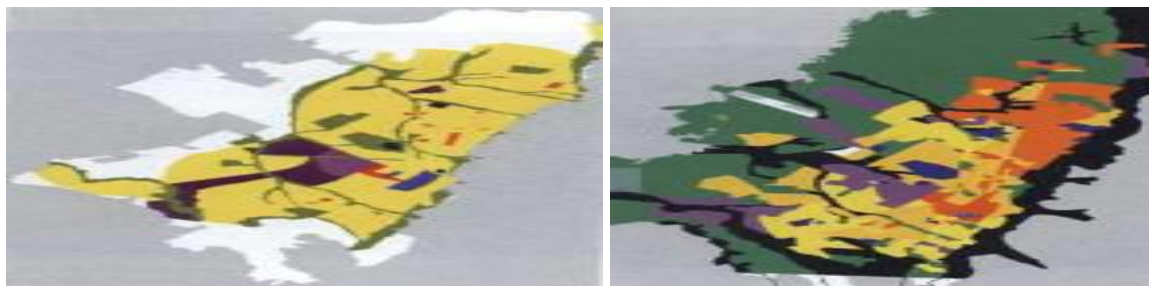
SOTO / BATEMAN PLAN DE URBANISMO – 1944 Fuente: Saldarriaga, A.

Planes reguladores bajo principios del “modernismo”: En los que se aplicaron principios de urbanismo internacionales como Plano Soto-Bateman, Plan Director de Le Corbusier (1951), precedido por un evento que marcó un cambio de signo urbanístico para la ciudad, el denominado “Bogotazo”, el 9 de abril de 1948, y, por último, el Plan Regulador de Wiener y Sert.



Le Corbusier Plan Piloto – Zonificación 1951 Fuente: Saldarriaga, A.

Planes con énfasis en la gestión inmobiliaria: Período con grandes intervenciones inmobiliarias y la conversión de la ciudad en un mosaico de unidades de rentabilidad.

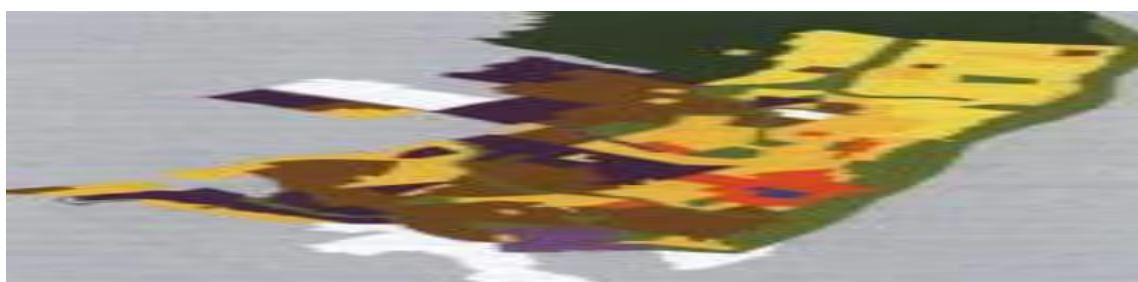


Bogotá, D. E. Zonificación 1958 Fuente: Saldarriaga, A.

Plan Distrital Zonificación 1960 Fuente: Saldarriaga, A.

La construcción del ordenamiento territorial a partir de la Ley 388 de 1997, limitado a entornos urbanos se ha adelantado con base en los siguientes hitos:

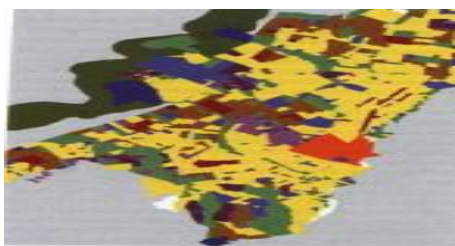
El Plan Distrital de 1964, cuyas normas regularon la densidad y el potencial constructivo mediante índices, con un enfoque integral, contemplando aspectos urbanísticos, sociales y planes de “desarrollo” (obras públicas), soporte de la gestión de los alcaldes Gaitán Cortés y Virgilio Barco, con ejecución de la malla vial de grandes anillos con la Avenida (Carrera) 68 y la provisión de grandes parques (Salitre y Tunal) y, posteriormente, el Acuerdo 65 de 1967 y el Decreto 1119 de 1987.



Plan Distrital Zonificación 1964 Fuente: Saldarriaga, A.

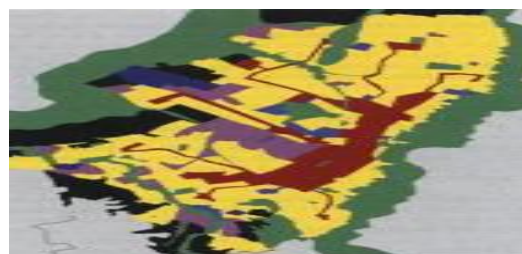
Precedido por las reflexiones sobre el modelo de crecimiento “expansivo” en los años 70, contenido en los estudios de Fase I y Fase II (Decreto 159 de 1974), se formula el “Plan General

de Desarrollo Integrado”, mediante el Acuerdo 7 de 1979, se abandonan criterios rígidos de zonificación y se reemplazan por conceptos de ÁREAS DE ACTIVIDAD y TRATAMIENTOS URBANÍSTICOS y se definen: LA FORMA, LA ESTRUCTURA y LA FUNCIÓN, como ejes de ordenamiento y de la norma urbanística, aspectos que fueron determinantes en la configuración física de la ciudad.



Fase II Zonificación 1972

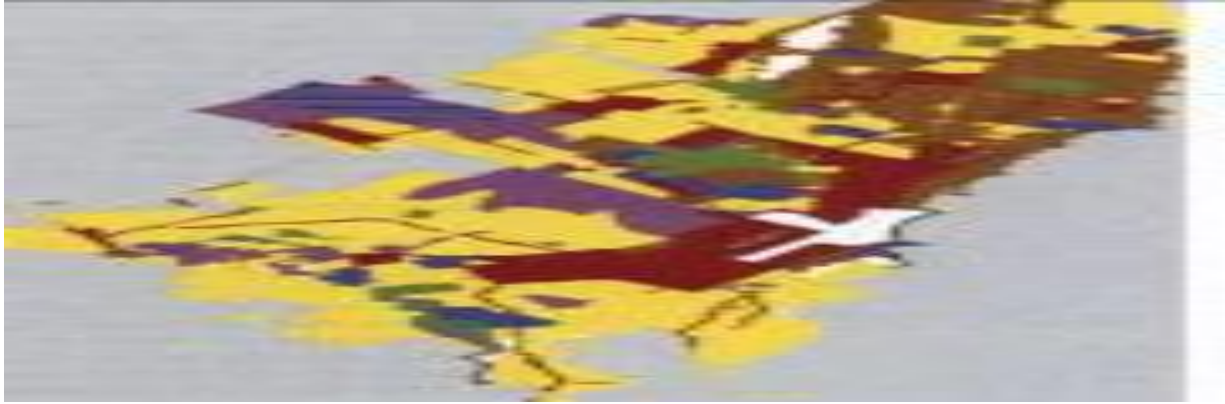
Fuente: Saldarriaga, A



Plan General de Desarrollo Integrado Zonificación 1979

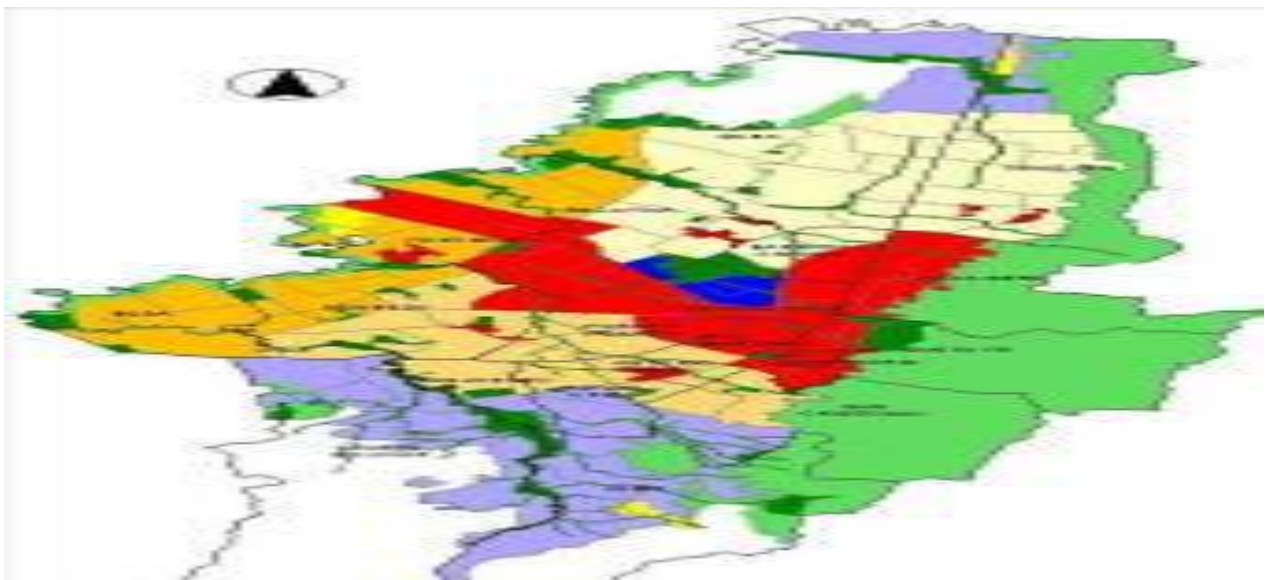
Fuente: Saldarriaga, A

Por su parte, el Acuerdo 6 de 1990, denominado “Estatuto para el Ordenamiento Físico”, aporta la jerarquización de 3 NIVELES DE ZONIFICACIÓN, con prevalencia del primero sobre los otros dos, determinando que los elementos pertenecientes a los sistemas orográfico, hídrico, el patrimonio, el sistema vial y el espacio público tuvieran un manejo preferente sobre la norma de áreas de actividad y tratamientos base de la reglamentación de los predios privados, temas del tercer nivel y sobre aspectos como la incorporación del suelo urbano y la legalización de desarrollos informales y la renovación urbana, aspectos pertenecientes al segundo nivel.



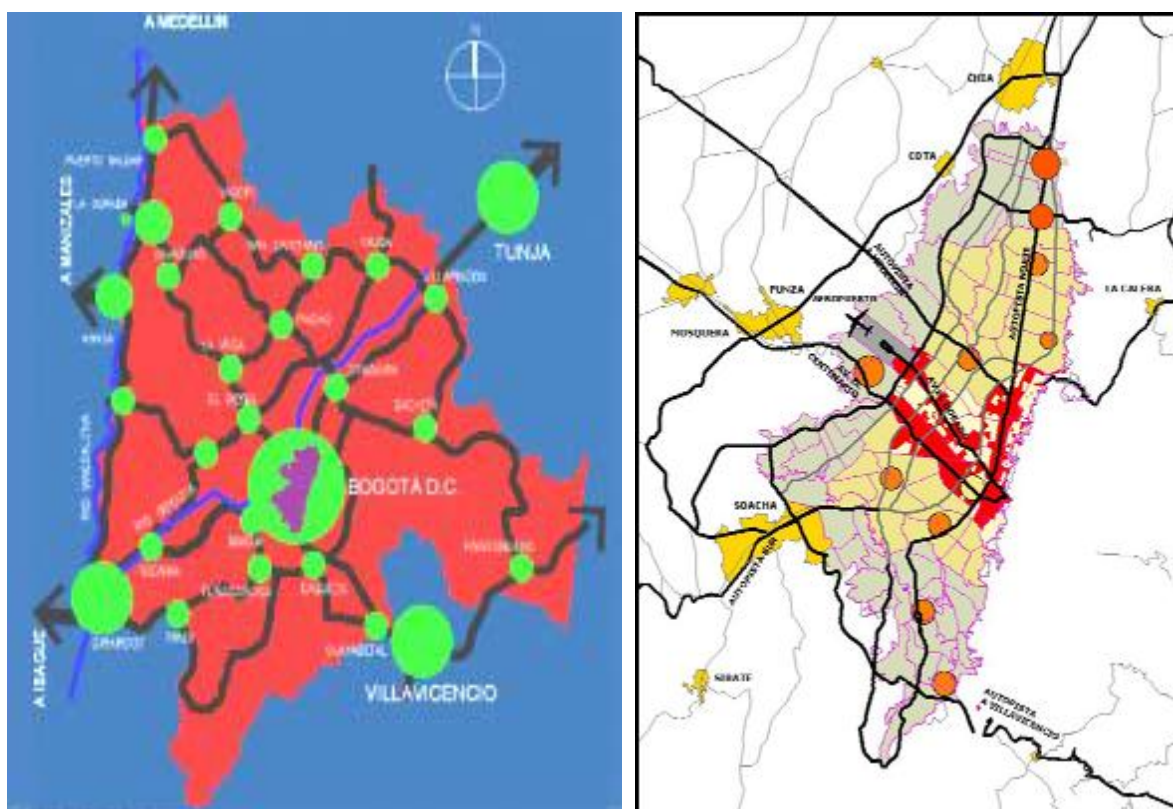
Estatuto para el Ordenamiento Físico Zonificación 1990 Fuente: Saldarriaga, A.

Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto 619 de 2000): El Plan de Ordenamiento Territorial es la carta fundamental de navegación con que cuenta Bogotá para reordenar su territorio, sus actividades, el uso que los ciudadanos le dan al suelo y su tratamiento, así mismo orientar la inversión pública y privada con miras a mejorar la calidad de vida de los bogotanos, con la participación activa de la comunidad en general. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá fue sancionado mediante Decreto 619 del 28 de Julio de 2000.



Modelo de ordenamiento del área urbana - Piezas urbanas POT - 2000

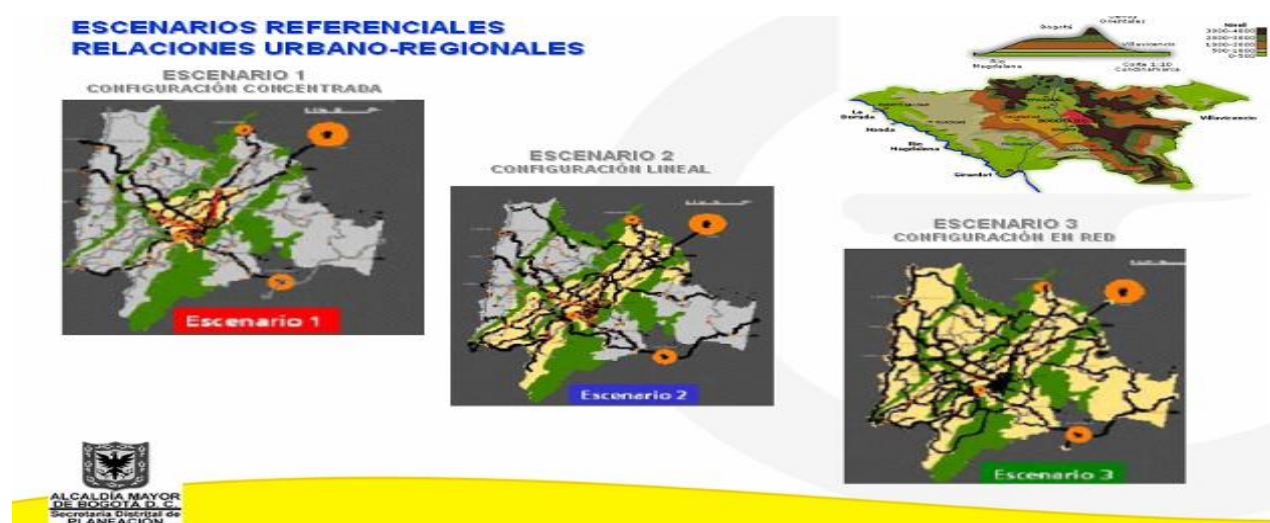
Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de 2003 (Decreto 469 de 2003): Corresponde a los resultados del seguimiento y la evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial, adelantado con base en los resultados obtenidos durante los primeros tres años de su vigencia, entre julio de 2000 y junio de 2003, así como al avance en la concertación de la estrategia de desarrollo y ordenamiento territorial discutida en la Mesa de Planificación Regional promovida por el Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional – CAR, con participación de la Nación. Esta revisión conlleva un cambio de rumbo fundamental al pasar de un ordenamiento centrado en el ámbito urbano a entender la ciudad como un fenómeno intrínsecamente ligado a una región que le provee, además, de insumos para su seguridad alimentaria un contexto de relaciones económicas como parte de la red de ciudades.



Con el propósito de definir las relaciones más eficientes de la ciudad con el territorio rural y la región, en el marco de la Mesa Regional Bogotá-Cundinamarca, se estudiaron tres escenarios de referencia, los cuales han permitido orientar y concretar las discusiones sobre las implicaciones a largo plazo de la ejecución de proyectos en el Distrito Capital. Sobre cada escenario se realizó un diagnóstico, complementado en talleres con funcionarios de instituciones del Distrito y la Región, universidades, gremios, entre otros. A lo largo de este estudio, también se abordaron detalladamente temas de población, conflicto armado, participación del nivel departamental y regional con interés en el desarrollo de la región.

Estos escenarios son escenarios hipotéticos de las posibles formas de distribución de la población, infraestructura y las actividades económicas en Cundinamarca al año 2020. Todos los escenarios tendieron a la selección del escenario desconcentrado en red de ciudades, como la base para la construcción de una visión compartida, los tres escenarios examinados corresponden a:

1. Configuración Concentrada.
2. Configuración Lineal.
3. Configuración en red.



Dentro de lo anterior, se determinó como el más adecuado, el modelo de red el cual debe buscar como objetivos:

- Centro de servicios.
- Especialización de usos
- Crecimiento demográfico
- Re-densificación.
- Expansión urbana que debe ser controlada.

3.1 Impacto de las normas urbanas en el territorio de ciudad de Bogotá D.C

El Acuerdo 7 de 1979 “Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá.” permitió un tratamiento de rehabilitación, densificación del espacio y la creación de áreas de actividad múltiple que son aquellas que por ser o estar previstas como centros de empleo por su localización estratégica dentro de la ciudad, por su tendencia a una deseable mezcla de usos urbanos, constituyen sectores de atracción de la actividad ciudadina. Las construcciones generadas con esta norma podían tener una altura de 5 pisos, pero se permitió una altura máxima de 8 pisos y se podían empatar con las edificaciones vecinas, la densidad resultaba de la aplicación de las normas sobre alturas, empates, aislamientos, retrocesos y dimensiones de lotes, según el área de actividad y el tratamiento de que se trate.

Con el Acuerdo 7 de 1979 se permitió la construcción de viviendas unifamiliares de 1 a 2 pisos y edificios de 4 a 8 pisos que aún existen:



Ilustración 15 Imagen tomada sobre la Calle85 con Carrera 15

El Acuerdo 6 de 1990, nace como el estatuto para el ordenamiento físico del distrito especial de Bogotá y busca reordenar las normas urbanísticas, conformando un cuerpo articulado de disposiciones.

Con el Acuerdo 6 de 1990 la vivienda unifamiliar pasó a desaparecer tanto como política de vivienda en algunos sectores de la ciudad de Bogotá, aunque en otros sectores se continuó haciendo vivienda de 1 a 2 pisos, sobre todo en sectores nuevos ubicados al occidente de la ciudad, pero en cambio, en localidades como Chapinero se aumentó la sustitución tipológica pasando del 40.7% al 54.5% de construcción en alturas de acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá, y se aumentó la presencia de edificaciones para actividad múltiple de 2 a 10 pisos.

A continuación, se presenta un desarrollo aplicando el Acuerdo 6 de 1990:



Imagen tomada sobre la Calle 92 con Carrera 7ª

El desarrollo predio a predio, sin un plan conjunto inició a partir del Acuerdo 7 de 1979 y continuo con la aplicación del Acuerdo 6 de 1990, generando dificultades en el mantenimiento de infraestructura y dotacionales que debían atender a una población 3 o 4 veces mayor, ocasionando en algunos casos el colapso de algunos servicios públicos:

iii “Esta renovación espontánea, predio a predio, sin un Plan conjunto, produjo múltiples efectos en la ciudad, tales como: El mantenimiento de las mismas infraestructuras y dotaciones (vías, redes, parques, equipamientos, espacios públicos) para poblaciones 3 ó 4 veces mayores, con el consecuente colapso de algunos servicios públicos. Las disminuciones de la calidad ambiental por la desaparición de los espacios libres públicos y privados. El aumento de la congestión vehicular y el deterioro de las vías y andenes por invasión de los vehículos. El agotamiento del área libre por la poca disponibilidad de los terrenos y el aumento de su precio, que generó edificaciones

cada vez más densas y llenado de los pocos vacíos urbanos existentes. En general, se produjeron desequilibrios en el territorio de la ciudad, con consecuencias graves sobre los niveles de calidad de vida, productividad y sostenibilidad del desarrollo urbano en el país. De manera que la debilidad e incapacidad de la Planeación comenzaron a producir efectos graves sobre la ciudad y la calidad de vida de los habitantes, productividad y sostenibilidad del desarrollo urbano.”

A continuación, se presenta un ejemplo comparativo de desarrollo con el Acuerdo 7 de 1979 y el Acuerdo 06 de 1990:

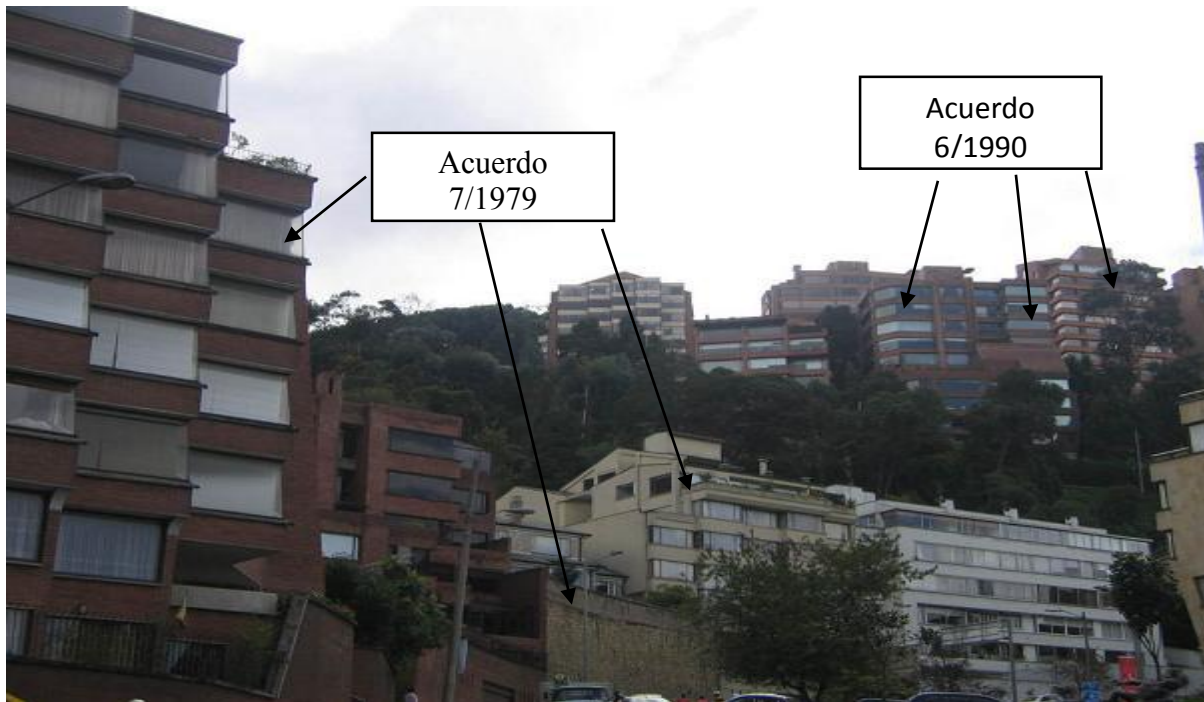


Imagen tomada sobre la Carrera 7ª vista hacia los Cerros Orientales

Con la expedición de la Ley 388 de 1997 se intervino en el mercado del suelo y la regulación del uso de la tierra, conforme a esta Ley el ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.

2. La prevalencia del interés general sobre el particular.

3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

La Ley 388, aparece en un momento en el cual existía debilidad institucional, es claro que en la historia del país se obedecía más a las leyes del mercado comprometido con los urbanizadores que a una toma de decisión sobre el territorio, además porque existe un lapso de casi 20 años 70-90 en el que el Estado permite o se mantiene en la línea del “dejar hacer” presionado por los dueños del suelo.

La Ley 388 adoptó instrumentos de manejo u ordenamiento del territorio municipal, que son a) instrumentos de Planificación del territorio, y b) instrumentos de gestión del suelo. Los instrumentos de Planificación del territorio, son: Los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes parciales y las unidades de actuación urbanística. Los POT sirven para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio municipal y la utilización del suelo.

Los instrumentos de gestión de suelo son urbanísticos, jurídicos y financieros: instrumentos Urbanísticos como el reajuste de tierras y la integración inmobiliaria (artículos 44 a 46).

A los instrumentos jurídicos corresponden la cooperación entre partícipes, el reparto de cargas y beneficios, los índices de edificabilidad, la adquisición forzosa de inmuebles urbanos en pública subasta, la enajenación forzosa y expropiación judicial previa declaratoria de utilidad pública, expropiación por vía administrativa, que además de requerir la declaratoria de utilidad pública se aplica bajo condiciones de urgencia determinadas en la ley (artículo 63 a 65), la transferencia de derechos de construcción y desarrollo y la acción de cumplimiento están incluidos en esta parte.

Los instrumentos financieros son la Plusvalía urbana que consiste en que las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio público urbano incrementando su

aprovechamiento generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías o mejores precios resultantes de dichas acciones. La compensación en tratamientos de conservación arquitectónica, histórica o ambiental, está creada para que los propietarios sean compensados por la carga del ordenamiento mediante compensación económica o derechos de construcción, beneficios y estímulos tributarios. (Artículo 48)

El Decreto 619 del 2000 POT es producto de la obligación contenida en la Ley 388, para transformar el ejercicio de la Planeación urbana mediante los instrumentos descritos anteriormente. El POT identificó y programó las acciones distritales en el territorio: infraestructura vial y de servicios públicos, equipamientos, programas de transporte, vivienda, mejoramiento barrial. Cada una de estas acciones fue concertada con las entidades responsables y coordinadas con las acciones de otros sectores. También estableció el marco reglamentario y de gestión para las actuaciones privadas de la ciudad, que se especifican, en las normas y tratamientos, adoptadas en las Unidades de Planeamiento Zonal.

Las Unidades de Planeamiento Zonal UPZ, son uno de los ejemplos de normas urbanísticas con cuya reglamentación es posible:

- Establecer los objetivos de desarrollo que se deben lograr en la zona respectiva durante los siguientes años.
- Determinar la estructura por consolidar de vías vehiculares, peatonales y ciclísticas.
- Determinar la estructura por consolidar de espacio público como parques, zonas verdes de reserva o protección, rondas de ríos, quebradas y alamedas.
- Establecer la distribución y características generales de las actividades residenciales, comerciales, industriales y dotacionales.

- Determinar los usos de suelo que serán permitidos en la zona durante los siguientes años.
- Determinar las formas de desarrollo de cada sector de la UPZ, según los tratamientos urbanísticos definidos por el POT. Por ejemplo, una forma es consolidar lo existente, otra renovar, otra crear nuevas urbanizaciones, recuperar suelos deteriorados por la erosión, etc.
- Determinar las características constructivas que deben tener las edificaciones en los distintos predios, como alturas, ventilación, iluminación, sismo-resistencia, respeto a los inmuebles de interés cultural o patrimonial, etc.

Apenas es aprobada una UPZ, esta reemplaza al Acuerdo 6 -o ratifica algunas de sus normas-. Es posible que una Localidad pueda tener aprobada una o varias UPZ -incluso ninguna-. Esto se debe a que el proceso de aprobación no es simultáneo, sino que en cada Localidad se estudia caso por caso.

Se esperaba que la Unidad de Planeamiento Zonal fuera el enlace entre el Plan y las micro partes (Localidades) de la ciudad, por cuanto la UPZ es la norma constructiva, que delinea el desarrollo propuesto por el Plan. Sin embargo, es conocido que su aprobación se realizó mucho después por lo cual, desde la implementación del POT, encontramos en las operaciones propuestas en el POT 2000 no se han ejecutado.

Es relevante comentar que para obtener una licencia de construcción se debían completar cerca de 60 trámites en un tiempo de 18 meses, esto sin contar los Planes parciales que se llevan en un promedio de 3 años. Aunado a esto, y a que la existencia de licencias donde se aplicaba todavía el Acuerdo 6 de 1990, entre los años 2000 a 2010, permite entender que la ciudad de Bogotá no se haya desarrollado de manera adecuada, por cuanto las normas dadas para la construcción de inmuebles de acuerdo con su altura y usos, no retribuyen en espacio público, como también del

hecho que se utilice el mismo sistema vial hace que se congestione la ciudad, pues el desarrollo de norma predial, frente a la inaplicación del ordenamiento propuesto no logra dar a la ciudad la consolidación organizada que debería.

La transformación de vivienda unifamiliar por sustitución tipológica, como el cambio de uso de suelo para actividades de comercio y oficinas, sobre los ejes principales sobrecarga las redes de servicios públicos y conforma la invasión del espacio público que hoy existe en la ciudad.

A continuación, se pueden apreciar algunas imágenes de varios sectores que se han desarrollado en la última década, a los cuales se les ha aplicado la normativa contenida en las Unidades de Planeamiento Zonal, cuya característica ha sido el englobe de terrenos para la construcción en altura y un desarrollo máximo sobre el área potencial de construcción:



Aplicación de la Normatividad Decreto 619 de 2000 – UPZ 88 y 97 en el Barrio Chicó

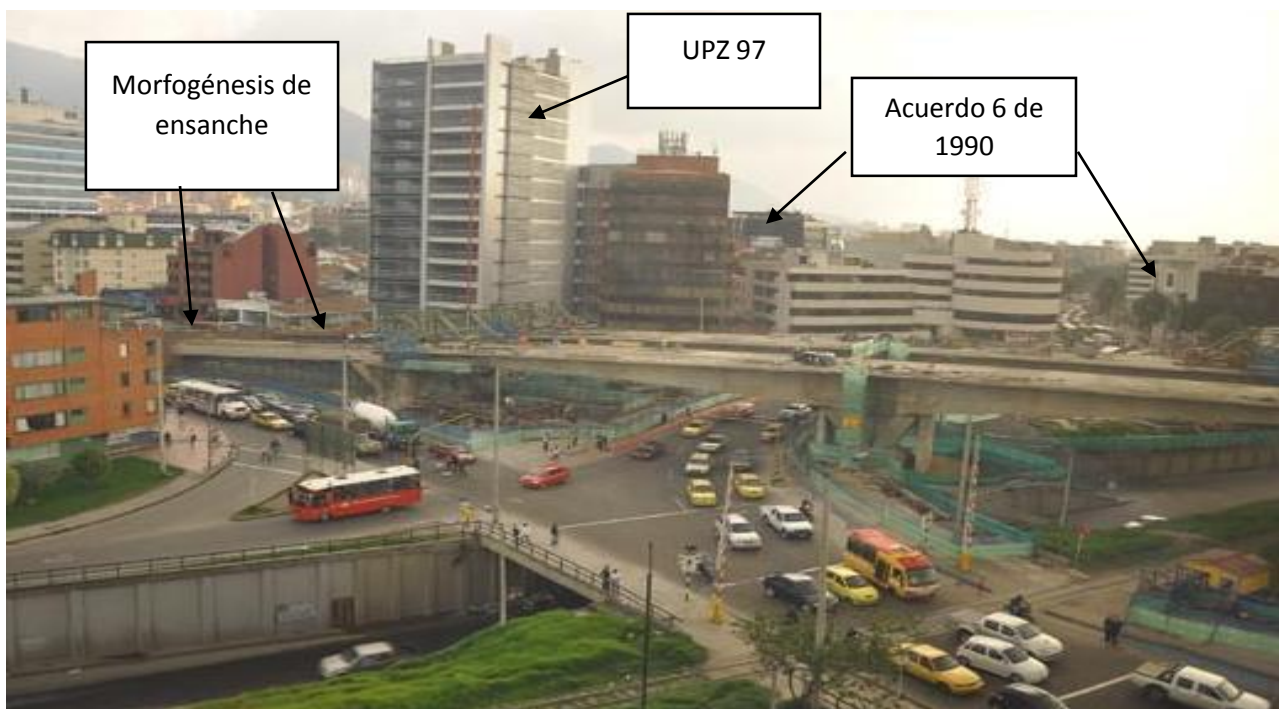


UPZ 88 Y 97



Espacio público construido con el POT 2000 utilizado por los comerciantes

Ampliación de espacio Público Carrera 15



Aplicación de las Normas en el Barrio Chicó

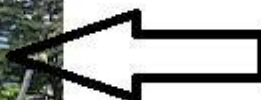
En esta imagen se aprecian construcciones en las cuales se aplicaron las normas antes mencionadas, y es interesante en el análisis encontrar, la existencia de construcciones que hacían parte del barrio originalmente en el proceso de ensanche de la ciudad, que hoy han sido reemplazadas por las edificaciones que observamos.



Imagen tomada sobre la Calle 100 entre Autopista Norte y Carrera 19

Al englobar varios predios como en este caso de una edificación sobre la calle 100 entre Autopista Norte y Carrera 19, se logra el aumento de pisos, sin embargo, como se aprecia en la imagen no se dota de espacio público y se adhiere a la avenida principal sumándose al caos vehicular existente.

Adicional a lo anterior, se evidencia un caso en el cual se permitió el englobe de predios para obtener el máximo aprovechamiento de construcción, en el cual el peso de la edificación generó un hundimiento de andenes, parques y la vía vehicular de la carrera 11:



Edificación sobre la carrera 11 con calle 98 que fisuró por el sobrepeso la zona



Estado del hundimiento, afecta andenes, parque, y la vía vehicular de la carrera 11, la cual estuvo cerrada afectando la movilidad del oriente de la ciudad



Con el Decreto 619 de 2000 y el Decreto 469 de 2003 (revisión del POT) se transformó el espacio público, como ejemplo se tiene, la Carrera 15 desde la calle 72 hasta la calle 100, en donde, se eliminaron las franjas verdes en los andenes y se convirtieron en áreas peatonales o de prolongación de los negocios. Igualmente han desaparecido antejardines y patios como espacio verde y se realizó una conversión en concreto. También se puede visualizar que se transformaron zonas verdes que permitían el esparcimiento y disfrute de los ciudadanos por zonas duras como plazoletas disminuyendo el verde permitiendo la construcción de sótanos para parqueaderos, lo cual se aprecia en las imágenes a continuación:



Plazoleta Carulla Calle 85 con Carrera 15



Plazoleta Unilago Calle 79 con Carrera 14



Ampliación de antejardines convertidos en zonas duras

De lo anteriormente expuesto se tiene como conclusión que al aplicar la norma urbana predio a predio, se evidencian diferentes tipologías que generan problemáticas relacionadas con la construcción de ciudad, sin una visión conjunta, debido a que se efectúa el desarrollo con una perspectiva muy reducida.

Estos problemas se visualizan principalmente a partir de observar la infraestructura, pues como se dijo, ya en el contexto se nota la falta de espacio público y la invasión del mismo, la

falta de vías, la aparición de islas de calor, la contaminación ambiental, visual y de ruido, la contaminación de las quebradas y la construcción desaforada que va en contra de la protección de los cerros orientales, lo que ha traído como consecuencia que Bogotá hoy se vea agotada y colapsada, tal y como se observan en las siguientes fotos aéreas, en las que se evidencia el desarrollo de construcciones juntando varios predios:



Foto aérea carrera 9 con calle 102



Foto aérea calle 95 con carrera 10.

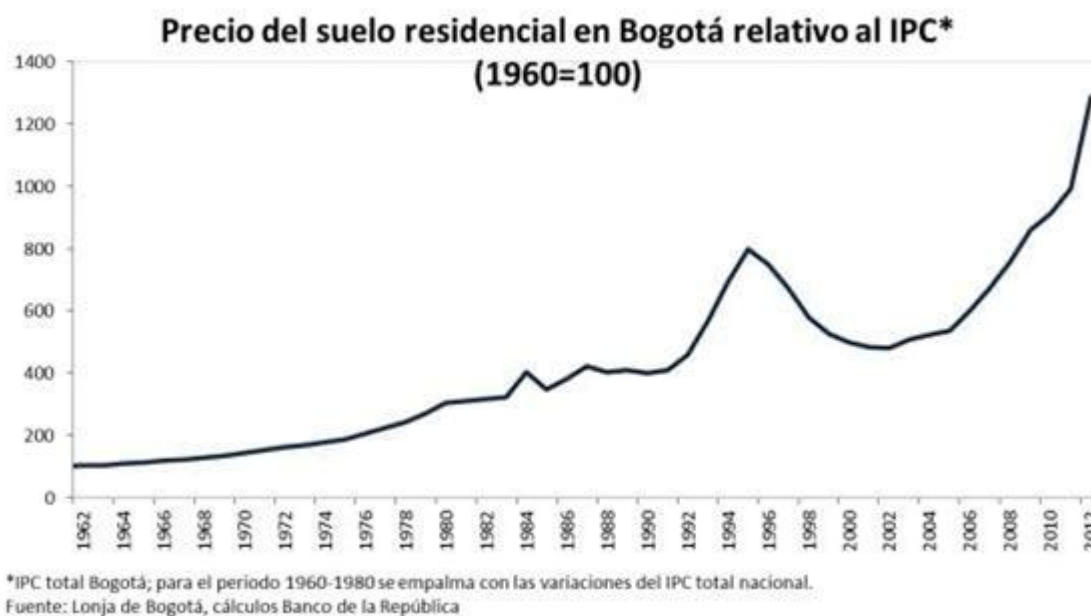
Bogotá creció sin recibir una compensación, en el sentido de crear nuevas infraestructuras, dotarla de equipamientos que presten servicios a la comunidad, modernizar las redes de servicios públicos, aliviar la carga vehicular, proyectar programas para la recuperación del espacio público, y embellecer la ciudad.

3.2 Dinámica del precio del suelo en la ciudad de Bogotá D.C

El Banco de la República de Colombia, fijó el Índice del Precio del Suelo Urbano Residencial en Bogotá –IPSB, para tal efecto utilizó los datos publicados por la Lonja de Bogotá, desde 1960 al 2012, obteniendo los siguientes resultados:

El siguiente gráfico muestra la evolución del IPSB relativo al IPC desde 1960. En general, hasta comienzos de los noventa el crecimiento del precio del suelo en términos reales fue

relativamente estable (4.9% en promedio) y a partir de entonces ha tenido periodos de fuertes incrementos y descensos. En particular, entre 1991 y 1995 el precio del suelo casi se duplicó y luego se contrajo en la segunda mitad de la década hasta niveles similares a los de 1992. A partir de 2006 los precios del suelo urbano residencial se aceleraron y aumentaron cada año, en promedio, 13.5% más que el IPC.



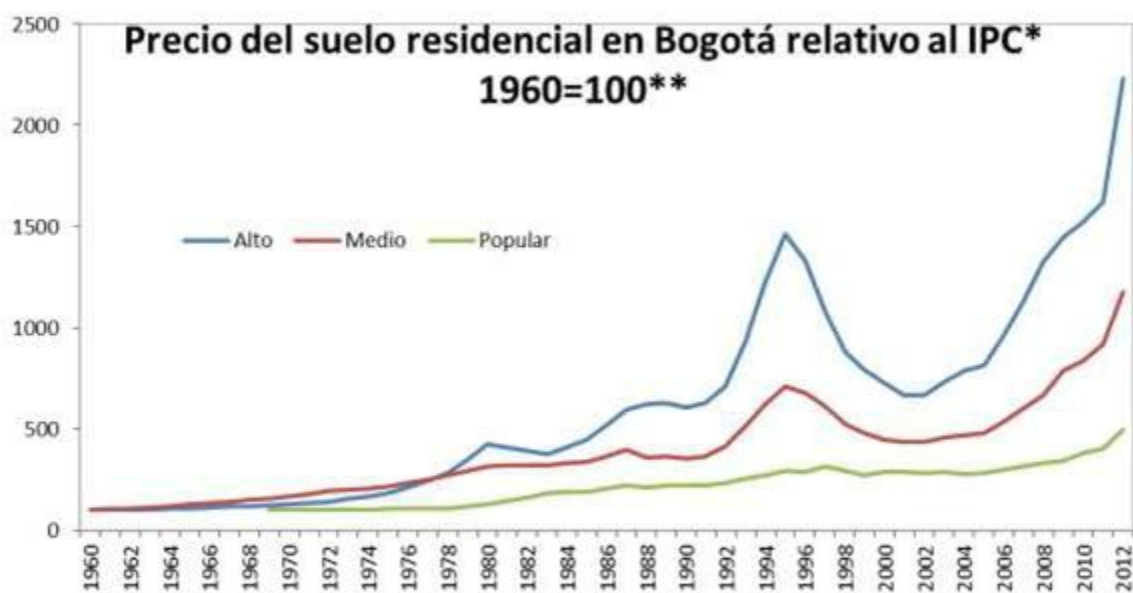
El incremento en el precio del suelo se ha dado en todos los sectores, pero la variación y la volatilidad es mayor para los estratos más altos, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

- Para los sectores populares, el precio del suelo creció sostenidamente desde 1970 (cuando se incluyeron en el estudio), con una variación promedio de 4% anual, sin mostrar periodos de fuertes incrementos o caídas. En 2012 el valor del suelo fue cerca de 5 veces el observado en 1970.
- Para los estratos medios, el precio del suelo creció 5.2% anual, en promedio desde 1960, pero con aumentos pronunciados en la primera mitad de los noventa (crecimiento de 15.3% anual en promedio) seguidos de desvalorizaciones entre 1996 y 2002 (-6.7% en promedio)

anual) y de nuevo incrementos considerables a partir de 2006 (crecimiento de 13.9% anual en promedio). En estos sectores la valorización desde 1960 hasta 2012 fue cerca de 1200%.

- Para los estratos altos, el crecimiento anual promedio del precio del suelo en las últimas 5 décadas fue 6.8%. Entre 1991 y 1995 el precio de la tierra aumentó 19.8% en promedio por año, con lo que más que se duplicó en 5 años, pero hacia comienzos de 2000, había retornado a niveles similares a los de inicios de los 90. Desde 2006 ha crecido en promedio 15.9%. En estas zonas, la valorización acumulada desde 1960 es superior al 2200%.

En 2012 en todos los estratos se observaron variaciones anuales récord y superiores al 20% (23.9% en los sectores populares, 28.4% en los de clase media y 37.2% en los de clase alta). En todos los casos estos aumentos superan en más 3 puntos porcentuales el máximo del crecimiento anual hasta 2011.



*IPC total Bogotá; para el periodo 1960-1980 se empalma con las variaciones del IPC total nacional.

**Para los sectores populares 1970=100.

Fuente: Lonja de Bogotá, cálculos Banco de la República

4. Análisis comparativo ordenamiento jurídico español y colombiano.

En el ordenamiento jurídico español la constitución consagra la participación en plusvalía generada por la acción urbanística generada por los entes públicos, en los siguientes términos:

“Artículo 47

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos” (subrayado fuera de texto).

En Colombia la constitución política en su artículo 82, se refiere a la plusvalía así:

“ARTICULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”

Como se puede observar de la lectura de los anteriores textos normativos, en España es la comunidad quien participa de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, en cambio en Colombia, son las entidades públicas las que participan de dichas plusvalías.

En España, el artículo 47 de la constitución, es desarrollado por el Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, “por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana”, el cual en su artículo 23 señala lo siguiente en cuanto a las plusvalías:

“Artículo 23. Operaciones de distribución de beneficios y cargas.

1. El acuerdo aprobatorio de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas produce el efecto de la subrogación de las fincas de origen por las de resultado y el reparto de su titularidad entre los propietarios, el promotor de la actuación, cuando sea retribuido mediante la adjudicación de parcelas incluidas en ella, y la Administración, a quien corresponde el pleno dominio libre de cargas de los terrenos a que se refieren las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 18. En este supuesto, si procede la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por la actuación, se entenderá que el titular del suelo de que se trata aporta, tanto la superficie de su rasante, como la del subsuelo, o vuelo que de él se segrega (...)”

En Colombia el artículo 82 de la constitución política, es desarrollado por la Ley 388 de 1997, la cual, en cuanto a las plusvalías, en su artículo 73, se refiere a las plusvalías de la siguiente forma:

“Artículo 73º.- Noción. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, 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. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos

del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

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.”

Como se puede apreciar en Colombia las plusvalías generadas por la acción urbanística de los órganos estatales tiene una regulación diferente a la que se tiene en España. En Colombia el derecho a participar en las acciones urbanísticas lo tienen las entidades estatales y lo recaudado tiene una destinación específica destinada a sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital, de allí que un procedimiento de recaudo inadecuado de la participación en plusvalía afecte directamente el desarrollo del plan de ordenamiento del municipio en particular, pues se encontraría desfasado presupuestalmente. En España el reparto y distribución de las plusvalías generada por la acción urbanística de los órganos estatales se hace entre los propietarios y no tiene mayores implicaciones presupuestales para el desarrollo del plan de ordenamiento.

5. Participación en plusvalía dentro del ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá D.C.

El Decreto 190 del 26 de junio de 2004 *"Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003."*, es el estatuto que contiene todas las normas de ordenamiento territorial vigentes en la ciudad de Bogotá D.C, en desarrollo de la Ley 388 de 1997, y en cuanto a la participación en plusvalía se refiere en los siguientes artículos:

“Artículo 29. Reparto de Cargas y Beneficios (artículo 29 del Decreto 469 de 2003).

La política de gestión del suelo se sustenta primordialmente en el principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano, dirigida a reducir las inequidades propias del desarrollo y a financiar los costos del desarrollo urbano con cargo a sus directos beneficiarios.

El principio de reparto equitativo de cargas y beneficios se aplicará en las siguientes escalas:

1. En el nivel general de la ciudad, que se concreta mediante instrumentos como la contribución de valorización, tarifas de servicios públicos domiciliarios, la participación del Estado en las plusvalías derivadas de la acción urbanística y los distintos mecanismos de compensación y de transferencia de derechos de construcción. (...)

“Artículo 34. Cargas generales (artículo 34 del Decreto 469 de 2003).

Para los efectos de los sistemas de distribución equitativa de cargas y beneficios se consideran cargas generales, a ser repartidas en escala de ciudad y/o escala zonal, las que se enumeran a continuación, las cuales se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas, y deberán ser recuperadas mediante tarifas, contribución de valorización, participación Distrital en las plusvalías, o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios de las actuaciones entre todos los beneficiados de las mismas.

1. La infraestructura vial arterial, que incluye tanto al suelo como el costo de construcción.

2. *Las redes matrices de servicios públicos domiciliarios, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción.*

3. *Los elementos de la estructura ecológica principal de conformidad con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción.*

4. *Las compensaciones, incentivos o estímulos a los propietarios de inmuebles de interés cultural, de conformidad con la legislación nacional y con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción.*

5. *Los costos asociados a la formulación y gestión del plan zonal.”*

CAPÍTULO 4. INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN

“Artículo 432. Hechos generadores de participación en plusvalía (artículo 468 del Decreto 619 de 2000).

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.”

“Artículo 433. Definición de las zonas con efecto plusvalía por cambio en la clasificación del suelo (artículo 469 del Decreto 619 de 2000).

Las zonas cuyo aprovechamiento se ha incrementado por cambio en la clasificación del suelo establecida en el presente plan, que pasaron de ser suelos suburbanos de protección, expansión o transición según las normas del Acuerdo 6 de 1990, a la condición de suelo de expansión urbana definida por este Plan, así como los terrenos que siendo definidos por el Acuerdo 6 de 1990 como parte del área rural son clasificados por el presente plan como suelo de expansión urbana.”

Artículo 434. Definición de las zonas con efecto plusvalía por asignación de nueva área de actividad (artículo 470 del Decreto 619 de 2000).

Corresponde a las zonas que en el presente plan se les asigna un área de actividad que genera usos más rentables con respecto de aquellas establecidas por el Acuerdo 6 de 1990 y sus normas reglamentarias. En el presente Plan de Ordenamiento, las áreas de actividad con mayor aprovechamiento son las relacionadas en la siguiente tabla:

<i>AREAS DE ACTIVIDAD DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MAYOR APROVECHAMIENTO</i>	<i>AREA DE ACTIVIDAD DEL ACUERDO 6 DE 1990</i>
<i>Comercio y servicios</i> <i>Servicios empresariales</i>	<i>Residencial especial</i> <i>Residencial general grupos 01-02-03</i>

<p><i>Servicios empresariales e industriales</i></p> <p><i>Comercio cualificado</i></p> <p><i>Comercio aglomerado</i></p> <p><i>Comercio pesado</i></p> <p><i>Grandes superficies comerciales</i></p>	<p><i>Actividad Múltiple grupo 01</i></p> <p><i>Industrial</i></p>
<p><i>Area urbana integral residencial</i></p>	<p><i>Residencial especial</i></p> <p><i>Residencial general grupo 01</i></p> <p><i>Actividad Múltiple grupo 01</i></p> <p><i>Industrial</i></p>
<p><i>Area urbana integral múltiple</i></p>	<p><i>Residencial especial</i></p> <p><i>Residencial general grupo 01- 02-03</i></p> <p><i>Actividad Múltiple grupo 01</i></p> <p><i>Industrial</i></p>

“Artículo 435. Definición de las zonas con efecto plusvalía por asignación de mayor edificabilidad (artículo 471 del Decreto 619 de 2000).

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.”

De la revisión del Decreto 190 de 2004, se puede concluir que dentro del ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá D.C, la participación en plusvalías en un instrumento de financiación, encaminado a recuperar el costo de las siguientes cargas generales:

1. La infraestructura vial arterial, que incluye tanto al suelo como el costo de construcción.
2. Las redes matrices de servicios públicos domiciliarios, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción.
3. Los elementos de la estructura ecológica principal de conformidad con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción.
4. Las compensaciones, incentivos o estímulos a los propietarios de inmuebles de interés cultural, de conformidad con la legislación nacional y con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción.
5. Los costos asociados a la formulación y gestión del plan zonal

III METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN:

Teniendo en cuenta que el objeto de investigación es cada una de las etapas del proceso de cálculo, liquidación y exigibilidad de la participación en plusvalía en la ciudad de Bogotá D.C, a partir del análisis de sentencias expedidas por el Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y los Jueces Administrativos del Circuito de Bogotá se efectuó el siguiente procedimiento:

1. A partir de la revisión de normatividad aplicable al procedimiento, se pudo establecer que procedimiento para cálculo, liquidación y exigibilidad de la participación en plusvalía en la ciudad de Bogotá D.C, se reglamentó a partir del 30 de diciembre de 2003 con la expedición del Acuerdo 118 de 2003 y los lineamientos para la operatividad se establecieron mediante el Decreto 084 del 29 de marzo de 2004, concluyendo que la administración de Bogotá D.C, implanto el procedimiento a partir del 29 de marzo de 2004. Estableciendo como límite temporal de la investigación el periodo entre el 29 de marzo de 2004 al 31 de diciembre de 2016.
2. Posteriormente se realizó una búsqueda de sentencias expedidas por el Consejo de Estado que es el máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Está integrado por treinta y un (31) magistrados, y ejerce sus funciones por medio de tres (3) Salas, integradas así: la Plena, por todos sus miembros; la de lo Contencioso Administrativo, por veintisiete (27) consejeros y la de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro (4) consejeros restantes. Los asuntos referentes a actos administrativos expedidos por los órganos estatales son conocidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo. Para el caso objeto de análisis esta corporación tiene competencia para conocer asuntos en

segunda instancia cuando la cuantía de las pretensiones, es decir el valor reclamado en la demanda sea superior a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes, equivalentes a \$221.315.100 pesos colombianos o €73.771 euros. Encontrando las siguientes sentencias:

Consecutivo	Despacho	Magistrado	No proceso	Fecha sentencia
1	Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta	Jorge Octavio Ramírez Ramírez	2011- 00252-01	26/02/2015
2	Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta	Hugo Fernando Bastidas Bárcenas	2011- 00123-01	30/08/2016
3	Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta	Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez	2005- 00262-01	05/12/2011
4	Consejo de Estado Sala de lo Contencioso	William Giraldo Giraldo	2004- 02074-01	24/03/2011

	Administrativo Sección Cuarta			
--	----------------------------------	--	--	--

3. Luego, se consultaron las sentencias expedidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, autoridad del distrito judicial administrativo de Cundinamarca a la cual pertenece territorialmente la ciudad de Bogotá D.C. Para el caso objeto de análisis este tribunal tiene competencia para conocer asuntos en primera instancia cuando la cuantía de las pretensiones, es decir, el valor reclamado en la demanda sea superior a 300 salarios mínimos legales vigentes, equivalentes a \$221.315.100 pesos colombianos o €73.771 euros y asume el conocimiento de la segunda instancia, es decir, cuando la parte demandante o demandada radica recurso de apelación frente al fallo de primera instancia, cuando la cuantía de las pretensiones es inferior a los a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes, equivalentes a \$221.315.100 pesos colombianos o €73.771 euros. Encontrando los siguientes pronunciamientos:

Consecutivo	Despacho	Magistrado	No proceso	Fecha sentencia
1	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección C	Ana María Rodríguez Álava	2008-00071	19/12/2014

	en Descongestión			
2	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B	Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda	2008 – 00278	30/09/2010
3	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A	Stella Jeannette Carvajal Basto	2011-00252- 00	13/04/2012
4	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B	Beatriz María Martínez Quintero	2011-00273	23/08/2013

5	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A	María Marcela del Socorro Cadavid Bringe	2012 – 00019	25/09/2013
6	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección C en Descongestión	Ana María Rodríguez Álava	2012-00065- 01	17/02/2015
7	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B	Fabio Castiblanco Calixto	2004-02089	31/05/2007
8	Tribunal Administrativo de	Antonio Molina Torres	2011-00123- 00	22/03/2012

	Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B			
9	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A	María Marcela del Socorro Cadavid Bringe	2012-00370	26/02/2014
10	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A	Stella Jeannette Carvajal Basto	2012-00259	28/08/2013
11	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A	Gloria Isabel Cáceres Martínez	2013-00421	30/11/2016
12	Tribunal Administrativo	Amparo Navarro López	2013-00168- 01	28/07/2016

	de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B			
13	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A	María Marcela del Socorro Cadavid Bringe	2012-00505	12/03/2014
14	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A	Patricia Afanador Armenta	2012-00121- 01	22/01/2015
15	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección C	Ana María Rodríguez Álava	2011-00291	14/10/2015

	en Descongestión			
16	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B	Beatriz María Martínez Quintero	2012-00632	24/10/2013
17	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B	Beatriz María Martínez Quintero	2012-00068- 01	05/12/2013
18	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A	María Marcela del Socorro Cadavid Bringe	2012 – 00239	12/02/2014

19	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A	María Marcela del Socorro Cadavid Bringe	2005-00262- 00	21/02/2007
20	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B	Beatriz María Martínez Quintero	2004-02074- 00	08/11/2007

4. Por último, fueron consultadas las sentencias expedidas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, despachos con competencia para conocer los asuntos dentro de Bogotá D.C. Para el caso objeto de análisis estos despachos tienen competencia para conocer asuntos en primera instancia cuando la cuantía de las pretensiones, es decir, el valor reclamado en la demanda sea inferior a 300 salarios mínimos legales vigentes, equivalentes a \$221.315.100 pesos colombianos o €73.771 euros. Encontrando la siguiente jurisprudencia:

Consecutivo	Juez	No proceso	Fecha sentencia

1	Juzgado 42 Administrativo del Circuito de Bogotá	2012 - 00065-00	22/07/2014
2	Juzgado 13 Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá Sección Cuarta	2011-00116	25/05/2012
3	Juzgado 43 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá Sección 4	2013-00168-00	24/03/2015
4	Juzgado 41 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá Sección 4	2012-00121-00	25/11/2013
5	Juzgado 41 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá Sección 4	2012-00068-00	31/05/2013
6	Juzgado 43 Administrativo de	2015-00063	11/04/2016

	Oralidad del Circuito de Bogotá Sección 4		
--	--	--	--

De esta forma se abarcó la revisión de las sentencias proferidas en cuanto a la participación en plusvalía calculada, liquidada y cobrada por la administración de la ciudad de Bogotá D.C.

1. Noción general participación en plusvalía.

El artículo 82 de la constitución política de Colombia otorga al estado la obligación de velar por la protección del espacio público y su destinación al uso común, adicionalmente se señala la potestad de las administraciones públicas en la regulación de la utilización del suelo y el derecho a participar en la plusvalía generada por las acciones urbanísticas que incrementen los metros cuadrados de construcción o modifiquen el uso del suelo en determinada zona.

La ley 388 de 1997, desarrolló el artículo 82 de la constitución política, y en su artículo 73, define a la participación en plusvalía como el beneficio que tienen las administraciones públicas de participar en las plusvalías, entendiéndose incrementos de valor del suelo, generadas por acciones urbanísticas, modificaciones al régimen de ordenamiento territorial que modifique la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento.

La Corte Constitucional de Colombia, se ha referido en los siguientes términos a la noción de la participación en plusvalía en diversos pronunciamientos judiciales:

iv“(…) La plusvalía tiene su fuente constitucional en el artículo 82 superior, conforme al cual, "las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística." Al igual que la valorización esta especie de renta fiscal afecta exclusivamente a un grupo específico de personas que reciben un beneficio económico, con ocasión de las

actividades urbanísticas que adelantan las entidades públicas. La destinación que la norma acusada impone a los recursos que genera la plusvalía se considera razonable, proporcionada a la causa que le da origen y a la finalidad que con la inversión de sus ingresos se persigue, en la medida que comporta la ejecución de una variedad de actividades dirigidas a asegurar la ordenación del suelo, la creación y defensa del espacio público, el desarrollo de la infraestructura física, la ejecución de programas de renovación urbana, la conservación del patrimonio cultural y la implementación de decisiones encaminadas a mejorar la calidad ambiental y de la vida de los habitantes en las ciudades.(...)”

El Consejo de Estado, máximo tribunal contencioso administrativo de Colombia, ha pronunciado acerca de la participación en plusvalía de la siguiente manera:

v(...) Según los artículos 82 de la Constitución Política y 73 de la Ley 388 de 1997, la plusvalía es un tributo que grava el mayor valor que adquieren los predios como consecuencia de la acción urbanística desarrollada por las entidades públicas en la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano. (...)

vi“(...) De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, 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. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital”. Según el artículo 82 de la Constitución Política y la Ley

388 de 1997, la plusvalía es un tributo que grava el mayor valor que adquieren los predios como consecuencia de la acción urbanística desarrollada por las entidades públicas en la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano (...)”

vii“(...) De conformidad con lo señalado por los artículos 82 de la Constitución Política, 73 de la Ley 388 de 1997, y 106 de la Ley 9ª de 1989 (derogado) es posible definir la plusvalía, como la contribución (obligación tributaria) a cargo de los propietarios o poseedores de bienes inmuebles, beneficiados por la adquisición de un mayor valor del bien como consecuencia de la acción urbanística adelantada por las entidades públicas en desarrollo de la obligación de regulación de la utilización del suelo y el espacio aéreo para incrementar su aprovechamiento.(...)”

viii“(...) La participación en plusvalía establece un criterio general de redistribución, al lograr el retorno, a la colectividad, de un porcentaje de los valores socialmente creados por esa colectividad en los procesos de urbanización en los cuales la sociedad entera moviliza cuantiosos recursos; es un incremento en los precios del suelo, producidos por razones externas al esfuerzo, trabajo o inversión del propietario; es una ganancia inmerecida por parte de este o del poseedor, pues se deriva de decisiones o actuaciones de ordenamiento territorial o de inversiones públicas adoptadas o ejecutadas en nombre del interés general. (...)”

Los doctrinantes se han referido al concepto de la participación en plusvalía, en el siguiente sentido:

ix“(...) un verdadero tributo inmobiliario que grava el incremento de valor de los inmuebles que resulta de las actuaciones urbanísticas que determina la ley (...)”

^x“(…) El crecimiento de los precios de suelo, resaltando que se trata exclusivamente del suelo, es un beneficio privado que surge de un proceso colectivo, como es la urbanización. Los propietarios de los terrenos de la ciudad o de sus alrededores, ven crecer su patrimonio, a veces de manera muy apreciable, a costa del esfuerzo global de la sociedad, sin que ellos desempeñen un papel activo en esta elevación de precios. Lo equitativo es que el Estado, en representación de los intereses colectivos, rescate ese beneficio para ponerlo al servicio de la comunidad, como bien lo ha entendido y formalizado el ordenamiento jurídico colombiano.

Cuando se permite que estos incrementos sean captados totalmente por el propietario se producen profundas inequidades, toda vez que la tierra es un elemento fundamental para asegurar bienestar tanto a nivel colectivo como individual, ya que a través de ella se accede a la vivienda y al conjunto de infraestructuras, servicios y equipamientos de carácter colectivo que son uno de los elementos que por excelencia definen la ciudad. Cuando las plusvalías no se recuperan, así sea parcialmente, se transfieren cuantiosos recursos del ahorro y el trabajo de los ciudadanos comunes y corrientes hacia los propietarios de tierra, al comprar vivienda o suelo urbanizado, y también la transferencia de recursos fiscales para la adquisición a altos precios de la tierra requerida para fines colectivos.

En este contexto y sin ir muy lejos, la participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado, se apoyaría también en el principio civilista que proscribe el enriquecimiento sin justa causa del propietario. En muchos casos, por un simple cambio en una norma (que es más que eso porque va a significar un verdadero esfuerzo colectivo – público y privado- de movilización de recursos para que un territorio rural, sea

urbanizado y cuente con servicios públicos domiciliarios, equipamientos, espacios colectivos al igual que ocurre cuando algún sector urbano ve incrementadas las posibilidades de aprovechamiento urbanístico (mayor altura, densidad, usos más rentables etc) el propietario ve incrementar el valor de su suelo, y cuando se lo apropia en su totalidad sin revertir nada a la colectividad estaría ocurriendo un enriquecimiento sin justa causa, en detrimento del patrimonio del Estado, es decir de la comunidad.

En conclusión, una de las principales obligaciones impuestas a la propiedad en Colombia es la de “transferir” o hacer partícipe a la colectividad de una proporción de los incrementos en el precio de la tierra derivados de la acción del Estado; y se afirma que es una de las principales porque tiene relación directa o correlato con un derecho colectivo igualmente consagrado en la constitución política, cual es el ya señalado derecho de la colectividad a participar en la plusvalía derivada de la acción urbanística del estado. (...)”

^{xi}(...) La referencia expresa de la Constitución Política de Colombia a que las entidades públicas deben participar en la plusvalía que genere su acción urbanística, participación que es calificada por la Constitución como un derecho colectivo y del ambiente. Se puede decir, por lo tanto, que en Colombia la recuperación de la plusvalía es un mandato constitucional, lo cual otorga una clara legitimidad y vigor a su recuperación para la colectividad. (...)”

La administración distrital del Bogotá D.C, ha definido la participación en plusvalía de la siguiente forma:

^{xii}“(…) La Plusvalía es el incremento en el valor del suelo que se da cuando la administración distrital define nuevos aprovechamientos del terreno, que ofrecen beneficios a la ciudad como mayor altura o cambios de uso. (…)”

^{xiii}“(…) Se puede definir la plusvalía como el incremento del valor del suelo, como consecuencia de acciones urbanísticas o ejecución de obras públicas ejecutadas por la administración municipal, y no por los propietarios del suelo

Participación en plusvalía: *Es una obligación tributaria, mediante la cual parte de ese beneficio representado en el incremento del valor del suelo, es trasladado a la administración municipal como representante de la comunidad para que invierta en su bienestar. (…)”*

^{xiv}“La participación en plusvalía es la obligación tributaria de los propietarios o poseedores de los inmuebles respecto de los cuales se ha dado un incremento en el precio del suelo, como resultado de acciones urbanísticas que modifican su utilización o incrementan su aprovechamiento. (…)”

Al analizar las diferentes definiciones acerca del significado de la participación e plusvalías se puede manifestar que es un derecho consagrado constitucionalmente y desarrollado legalmente mediante el cual la administración, para el caso en estudio la administración de Bogotá D.C, está facultada para adelantar el procedimiento correspondiente con el fin de recuperar el incremento del valor del suelo que se genere por efectos de modificaciones a la normatividad urbanística que incrementen las posibilidades de aprovechamiento urbanístico, es decir, otorguen mayor altura, densidad, usos más rentables, cuando el incremento del valor del suelo se presente por la expedición de una norma urbana y sin que el propietario realice ningún esfuerzo adicional.

2 Normatividad.

El procedimiento de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía se encuentra reglamentado por normas de orden nacional y por acuerdos y decretos expedidos por la administración de Bogotá D.C. Para efectos de realizar un acercamiento al tema, a continuación, se relacionará las normas aplicables al procedimiento.

2.1 Normatividad nacional.

2.1.1 Constitución política de Colombia 1991.

“Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”

2.1.2 Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones

“CAPÍTULO IX

Participación en la plusvalía

Artículo 73°.- Noción. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, 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. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

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.”

“Artículo 74º.- 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 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 el mismo 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.

Parágrafo. - Para los efectos de esta Ley, los conceptos urbanísticos de cambio de uso, aprovechamiento del suelo, e índices de ocupación y de construcción serán reglamentados por el Gobierno Nacional.”

“Artículo 75º.- Efecto plusvalía resultado de la incorporación del suelo rural al de expansión urbana o de la clasificación de parte del suelo rural como suburbano. Cuando se incorpore suelo rural al de expansión urbana, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. Esta determinación se hará una vez se expida el acto administrativo que define la nueva clasificación del suelo correspondiente.

2. Una vez se apruebe el plan parcial o las normas específicas de las zonas o subzonas beneficiarias, mediante las cuales se asignen usos, intensidades y zonificación, se determinará el nuevo precio comercial de los terrenos comprendidos en las correspondientes zonas o subzonas, como equivalente al precio por metro cuadrado de

terrenos con características similares de zonificación, uso, intensidad de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie objeto de la participación en la plusvalía.

Este mismo procedimiento se aplicará para el evento de calificación de parte del suelo rural como suburbano.”

“Artículo 76°.- Efecto plusvalía resultado del cambio de uso. Cuando se autorice el cambio de uso a uno más rentable, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía.

2. Se determinará el nuevo precio comercial que se utilizará en cuanto base del cálculo del efecto plusvalía en cada una de las zonas o subzonas consideradas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie del predio objeto de la participación en la plusvalía”

“Artículo 77°.- Efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo. Cuando se autorice un mayor aprovechamiento del suelo, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se determinará el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias; con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. En lo sucesivo este precio servirá como precio de referencia por metro cuadrado.

2. El número total de metros cuadrados que se estimará como objeto del efecto plusvalía será, para el caso de cada predio individual, igual al área potencial adicional de edificación autorizada. Por potencial adicional de edificación se entenderá la cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite en la respectiva localización, como la diferencia en el aprovechamiento del suelo antes y después de la acción generadora.

3. El monto total del mayor valor será igual al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia, y el efecto plusvalía por metro

cuadrado será equivalente al producto de la división del monto total por el área del predio objeto de la participación en la plusvalía.”

“Artículo 78°.- Área objeto de la participación en la plusvalía. El número total de metros cuadrados que se considerará como objeto de la participación en la plusvalía será, para el caso de cada inmueble, igual al área total del mismo destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento, descontada la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público de la ciudad, así como el área de eventuales afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas, las cuales deben estar contempladas en el plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen”

Artículo 79°.- Monto de la participación. Los concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde, establecerán la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada, la cual podrá oscilar entre el treinta (30%) y el cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado. Entre distintas zonas o subzonas la tasa de participación podrá variar dentro del rango aquí establecido, tomando en consideración sus calidades urbanísticas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles.

Parágrafo 1°.- Cuando sobre un mismo inmueble se produzcan simultáneamente dos o más hechos generadores en razón de las decisiones administrativas detalladas en los artículos precedentes, en el cálculo del mayor valor por metro cuadrado se tendrá en cuenta los valores acumulados, cuando a ello hubiere lugar.

Parágrafo 2º.- En razón a que el pago de la participación en la plusvalía al municipio o distrito se hace exigible en oportunidad posterior, de acuerdo con lo determinado por el artículo 83 de esta Ley, el monto de la participación correspondiente a cada predio se ajustará de acuerdo con la variación de índices de precios al consumidor (IPC), a partir del momento en que quede en firme el acto de la liquidación de la participación.

“Artículo 80º.- Procedimiento de cálculo del efecto plusvalía. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o los peritos técnicos debidamente inscritos en las Lonjas o instituciones análogas, establecerán los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas; y determinarán el correspondiente precio de referencia tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los artículos 75, 76 y 77 de esta Ley.

Para el efecto, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, de su revisión, o de los instrumentos que lo desarrollan o complementan, en el cual se concretan las acciones urbanísticas que constituyen los hechos generadores de la participación en la plusvalía, el alcalde solicitará se proceda a estimar el mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas o subzonas consideradas.

Una vez recibida la solicitud proveniente del alcalde, el IGAC o la entidad correspondiente o el perito evaluador, contarán con un plazo inmodificable de sesenta (60) días hábiles para ejecutar lo solicitado. Transcurrido este término, y sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar por la morosidad de funcionario o los funcionarios responsables, y de la responsabilidad contractual en el caso del perito privado, la administración

municipal o distrital podrá solicitar un nuevo peritazgo que determinen el mayor valor o monto de la plusvalía de acuerdo con los procedimientos y parámetros instituidos en este mismo artículo.”

“Artículo 81°.- Liquidación del efecto de plusvalía. Con base en la determinación del efecto de plusvalía por metro cuadrado calculado para cada una de las zonas o subzonas objeto de la participación como se indica en el artículo precedente, el alcalde municipal o distrital liquidará, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicará las tasas correspondientes, de conformidad con lo autorizado por el concejo municipal o distrital.

A partir de la fecha en que la administración municipal disponga de la liquidación del monto de la participación correspondiente a todos y cada uno de los predios beneficiados con las acciones urbanísticas, contará con un plazo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que la determina, y para notificarlo a los propietarios o poseedores, lo cual procederá mediante tres (3) avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito, así como a través de edicto fijado en la sede de la alcaldía correspondiente. Contra estos actos de la administración procederá exclusivamente el recurso de reposición dentro de los términos previstos para el efecto en el Código Contencioso Administrativo.

Para los fines de publicidad frente a terceros, una vez en firme el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía, se ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles. Para que puedan registrarse actos de transferencia del dominio sobre los mismos, será requisito esencial el certificado de la

administración en el cual se haga constar que se ha pagado la participación en la plusvalía correspondiente.

Parágrafo. - A fin de posibilitar a los ciudadanos en general y a los propietarios y poseedores de inmuebles en particular disponer de un conocimiento más simple y transparente de las consecuencias de las acciones urbanísticas generados del efecto plusvalía, las administraciones distritales y municipales divulgarán el efecto plusvalía por metro cuadrado para cada una de las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas beneficiarias.” (subrayado fuera de texto)

NOTA: El texto subrayado del artículo 81 de la Ley 388 de 1997, fue demandado por acción de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la constitución política de 1992, al considerar que el mismo vulneraba el derecho al debido proceso, los principios de la función pública y la democracia participativa, la Corte Constitucional, mediante sentencia C 035 del 29 de enero de 2014, decidió que el artículo reseñado es exequible, es decir, está conforme a la constitución y al ordenamiento jurídico, sometido a la siguiente condición:

xv” (...) Declarar exequible el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, parcialmente demandado, por los cargos expuestos, y bajo el entendido de que antes de efectuar la notificación por avisos y edicto, la alcaldía municipal o distrital competente deberá agotar el trámite de notificación personal o por correo, previsto en los artículos 565 y 566 del Estatuto Tributario y bajo los parámetros establecidos en el considerando 34.3 de esta providencia. (...)”

La sentencia C 035 de 2014 proferida por la Corte Constitucional, impacta el trámite de notificación de los actos administrativos de liquidación del efecto plusvalía, pues antes de la

expedición del fallo se notificaban mediante la publicación en tres (3) avisos en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en la ciudad de Bogotá, así como a través de edicto fijado en la sede de la alcaldía, a partir del 29 de enero de 2014, fecha de expedición del fallo, se debe realizar la notificación personal o por correo dirigido a la dirección del predio afectado con el gravamen de forma principal, si dicho procedimiento no es posible se debe acudir a la publicación de avisos y del edicto.

“Artículo 82°.- Revisión de la estimación del efecto de plusvalía. Cualquier propietario o poseedor de un inmueble objeto de la aplicación de la participación en la plusvalía, podrá solicitar, en ejercicio del recurso de reposición, que la administración revise el efecto plusvalía estimado por metro cuadrado definido para la correspondiente zona o subzona en la cual se encuentre su predio y podrá solicitar un nuevo avalúo.

Para el estudio y decisión de los recursos de reposición que hayan solicitado la revisión de la estimación del mayor valor por metro cuadrado, la administración contará con un plazo de un (1) mes calendario contado a partir de la fecha del último recurso de reposición interpuesto en el cual se haya pedido dicha revisión. Los recursos de reposición que no planteen dicha revisión se decidirán en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo.”

“Artículo 83°.- Exigibilidad y cobro de la participación. La participación en la plusvalía sólo será exigible en el momento en que se presente para el propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía, una cualquiera de las siguientes situaciones:

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 de que trata el artículo 74 de esta Ley.*

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. *Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley.*

Parágrafo 1º.- En el evento previsto en el numeral 1 el efecto plusvalía para el respectivo inmueble podrá recalcularse, aplicando el efecto plusvalía por metro cuadrado al número total de metros cuadrados adicionales objeto de la licencia correspondiente.

Parágrafo 2º.- Para la expedición de las licencias o permisos, así como para el otorgamiento de los actos de transferencia del dominio, en relación con inmuebles sujetos a la aplicación de la participación en la plusvalía, será necesario acreditar su pago.

Parágrafo 3º.- Si por cualquier causa no se efectúa el pago de la participación en los eventos previstos en este artículo, el cobro de la misma se hará exigible cuando ocurra cualquiera de las restantes situaciones aquí previstas. En todo caso responderán solidariamente el poseedor y el propietario, cuando fuere el caso.

Parágrafo 4º.- Los municipios podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social, de conformidad con el procedimiento que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.” (subrayado fuera de texto)

2.1.3 Decreto 019 de 2012 Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública.

El artículo 83 de la Ley 388 de 1997, fue modificado por el artículo 181 del Decreto 019 del 10 de enero de 2012, en los siguientes términos:

"Artículo 83. Exigibilidad y cobro de la participación. La participación en la plusvalía sólo le será exigible al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía, en el momento en que se presente cualquiera de las siguientes situaciones:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997.

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. *Adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley.*

Parágrafo 1.

En el evento previsto en el numeral 1, el monto de la participación en plusvalía para el respectivo inmueble podrá recalcularse, aplicando el efecto plusvalía liquidado por metro cuadrado al número total de metros cuadrados adicionales objeto de la licencia correspondiente.

Parágrafo 2

Para la expedición de las licencias de construcción, así como para el otorgamiento de los actos de transferencia del dominio, en relación con inmuebles respecto de los cuales se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria el efecto de plusvalía, será necesario acreditar su pago.

Parágrafo 3.

Si por cualquier causa no se efectúa el pago de la participación en las situaciones previstas en este artículo, el cobro de la misma se hará exigible cuando ocurra cualquiera de las restantes situaciones aquí previstas. En todo caso, si la causa es la no liquidación e inscripción de la plusvalía, el alcalde municipal o distrital deberá adelantar el procedimiento previsto en el artículo 81 de la presente ley. Responderán solidariamente el poseedor y el propietario, cuando fuere el caso.

Parágrafo 4

Los municipios podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social" (subrayado fuera de texto)

A partir del 10 de enero de 2012, fecha de entrada en vigencia del Decreto 019 de 2012, el trámite de exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía tuvo sustanciales modificaciones, pues con la modificación del artículo 83 de la Ley 388 de 1997, para que la administración de Bogotá D.C, pueda realizar el trámite de exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía la liquidación debe estar inscrita en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria del bien inmueble sometido al gravamen, la matrícula inmobiliaria es el número único de identificación del predio y dispone de un folio en el cual se inscriben todos los actos a los cuales ha sido sometido el predio, por ejemplo, compraventas, servidumbres, hipotecas, embargo.

Para efectuar el trámite de inscripción de la liquidación del efecto plusvalía en el folio de matrícula inmobiliaria, esta debe estar en firme, es decir, que la administración haya dado respuestas a las solicitudes de revisión radicadas por los propietarios, adicionalmente en los trámites de solicitud de licencia de construcción o de urbanización, el curador urbano únicamente se limitan a verificar que exista la anotación del efecto plusvalía para proceder a solicitar que se acredite el pago del gravamen.

Antes de la modificación, conforme al parágrafo 2 del artículo 83 de la Ley 388 de 1997, dentro del trámite de solicitud de licencia de construcción los curadores urbanos consultaban a la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C, si el predio sujeto a licencia era objeto de

plusvalía y bastaba con la respuesta de la administración para solicitar la acreditación del pago dentro del proceso de solicitud de licencia de construcción.

Adicionalmente la modificación del artículo 181 del Decreto 019 de 2012, señaló la obligación de liquidar la plusvalía en los alcaldes municipales y distritales, si la causa del no pago de la participación en plusvalía fue la no liquidación e inscripción en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

2.1.4 Decreto 2218 de 2015 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con el valor de la vivienda de interés social y prioritaria en programas y proyectos de renovación urbana, el alcance y modalidades de las licencias urbanísticas sus vigencias, prórrogas, revalidaciones y modificaciones, se complementa y precisa el alcance de algunas actuaciones urbanísticas y se precisa la exigibilidad del pago de la participación de plusvalía en trámites de licencias urbanísticas

El artículo 11 del Decreto 2218 del 15 de noviembre de 2015, adicionó el parágrafo 3 al artículo 2.2.6.6.8.2 del Decreto 1077 de 2015:

“ARTÍCULO 2.2.6.6.8.2. Pago de los impuestos, gravámenes, y contribuciones a la expedición licencias.

Parágrafo 3. El pago de la participación en plusvalía sólo será exigible cuando la liquidación esté inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria del predio objeto de licencia teniendo en cuenta lo siguiente:

1. En trámites de licencia urbanísticas, el pago del tributo solo es exigible cuando la respectiva licencia se expida aplicando las normas urbanísticas generadoras de la participación en plusvalía. En consecuencia, cuando se trate de licencias de construcción

en las modalidades de modificación, restauración, reforzamiento estructural, reconstrucción, cerramiento y demolición no es exigible el tributo, toda vez que se conserva el uso y edificabilidad del inmueble en las condiciones con que fue aprobado.

2. En trámites de modificación de licencia vigente no es exigible el pago del tributo, toda vez que no se trata de una nueva licencia y que las modificaciones deben resolverse aplicando las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición.

3. En tratándose de edificaciones sometidas al régimen de propiedad horizontal, cuando se presente el hecho generador contenido en el numeral 3 del artículo 74 de la ley 388 de 1997, la liquidación se debe efectuar teniendo en cuenta el área del predio de mayor extensión sobre el cual se levanta la propiedad horizontal e inscribirse únicamente en el certificado de tradición y libertad del predio matriz que lo identifica, ya que las unidades privadas resultantes de la propiedad horizontal no pueden de manera individual hacer uso del mayor potencial de construcción.”

2.2 Normas distritales

2.2.1 Acuerdo 118 de 2003 Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital

“Artículo 1. Objeto. Establecer las condiciones generales para la aplicación en Bogotá Distrito Capital, de la participación en la plusvalía generada por las acciones urbanísticas que regulan o modifican la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento y generando beneficios que dan derecho a las entidades públicas a

participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Política, los artículos 73 y siguientes de la Ley 388 de 1997.”

“Artículo 2. Personas obligadas a la declaración y el pago de la participación en plusvalías. Estarán obligados a la declaración y pago de la participación en plusvalías derivadas de la acción urbanística del Distrito Capital, los propietarios o poseedores de los inmuebles respecto de los cuales se configure el hecho generador.

Responderán solidariamente por la declaración y pago de la participación en la plusvalía el poseedor y el propietario del predio”.

NOTA: ^{xvi}Mediante sentencia de fecha 5 de diciembre de 2011, expedida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta con ponencia de la magistrada Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, se confirmó la sentencia de primera instancia, de fecha 21 de febrero de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Sub-sección “A”, con ponencia de la magistrada María Marcela del Socorro Cadavid Bringe, dentro del proceso No 2005-00062, en la cual se declaró la nulidad de la expresión “declaración” contenida en el Acuerdo 118 de 2003.

“Artículo 3. Hechos generadores. Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía derivada de la acción urbanística de Bogotá Distrito Capital, las autorizaciones específicas ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de

acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, en los siguientes casos:

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

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

“Artículo 4°. Exigibilidad. La declaración y pago de la participación en plusvalía será exigible en el momento de expedición de la licencia de urbanismo o construcción que autoriza a destinar el inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada o en el momento en que sean expedidos a favor 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.”

“Artículo 5. Determinación del efecto plusvalía. El efecto de plusvalía, es decir, el incremento en el precio del suelo derivado de las acciones urbanísticas que dan origen a

los hechos generadores se calculará en la forma prevista en los artículos 76 a 78 de la ley 388 de 1997 y en las normas que los reglamenten o modifiquen.

En todo caso, se tendrá en cuenta la incidencia o repercusión sobre el suelo del número de metros cuadrados adicionales que se autoriza a construir, o del uso más rentable, aplicando el método residual.

Parágrafo primero. En los casos en que se hayan configurado acciones urbanísticas previstas en el Decreto 619 de 2000 o en los instrumentos que lo desarrollan y que no se haya concretado el hecho generador conforme a lo establecido en el presente artículo, habrá lugar a la liquidación y cobro de la participación en plusvalía. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia del presente Acuerdo, la Administración Distrital procederá a liquidar de manera general el efecto de plusvalía de acuerdo con las reglas vigentes.”

“Artículo 6. Tarifa de la participación. El porcentaje de participación en plusvalía a liquidar será:

- a. Del primero de enero al 31 de diciembre del 2004: 30%*
- b. Del primero de enero al 31 de diciembre del 2005: 40%*
- c. Del primero de enero del 2006 en adelante: 50%”*

“Artículo 7. Destinación de los recursos provenientes de la participación en plusvalía. Los recursos provenientes de la participación en plusvalías se destinarán a las siguientes actividades:

1. Para la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o por expropiación, dirigidos a desarrollar proyectos urbanísticos que generen suelos urbanizados destinados a la construcción de viviendas de interés social prioritario tipo I o su equivalente jurídico o diferentes modalidades de vivienda progresiva y para la ejecución de las obras de infraestructura vial o espacio público (principal, intermedio o local) de esos mismos proyectos.

2. Para la construcción o mejoramiento de infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, para proveer áreas de recreación y deportivas o equipamientos sociales y en general para aumentar el espacio, destinados a la adecuación de los asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado y para la ejecución de programas de mejoramiento integral a cargo del Distrito;

3. Para la adquisición de inmuebles en programas de renovación urbana que involucren oferta de vivienda de interés social prioritario tipo I o para la ejecución de obras de infraestructura vial o espacio público (principal, intermedio o local), ya sea infraestructura vial, elementos del espacio público o equipamientos de esos mismos proyectos.

4. Para la ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes que conforman la red del espacio público urbano en la zona en la que se localiza el proyecto urbanístico, plan parcial o unidad de planeamiento zonal que genera las plusvalías.

5. Para la adquisición de suelos clasificados como de conservación de los recursos hídricos y demás zonas de protección ambiental o con tratamiento de conservación

ambiental y a la financiación de estímulos, incentivos o compensaciones en el caso de inmuebles con tratamiento de conservación arquitectónica, histórica o cultural, de conformidad con las políticas y lineamientos que al efecto establezca el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen.

Parágrafo. Se destinará un 70% de los recursos provenientes de la participación para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario tipo I o su equivalente jurídico, en cualquiera de las modalidades previstas en los numerales 1 a 3 de este artículo, un 15% a los fines previstos en el numeral 4 y un 15% para los fines previstos en el numeral 5.

Dentro del 70% destinado a proyecto de vivienda de interés social prioritaria, se destinará un 25% a la generación de soluciones de vivienda que faciliten el reasentamiento de familias de personas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable.”

“Artículo 8. Autorización al alcalde para la expedición de certificados de derechos de construcción y desarrollo. Con el fin de facilitar el pago de la participación en plusvalía y de los sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios se autoriza a la Administración Distrital para expedir, colocar y mantener en circulación certificados representativos de derechos de construcción y desarrollo de que trata la ley 388 de 1997 y las normas que la desarrollan o reglamentan, de conformidad con las siguientes reglas:

1. En todos los casos, la unidad de medida de los certificados será el metro cuadrado de construcción, con la indicación del uso autorizado.

2. Los certificados indicarán expresamente el Plan Parcial, instrumento de planeamiento o la Unidad de Planeación Zonal a la cual corresponde la edificabilidad o el uso autorizados y la indicación del acto administrativo en que se sustenta.

3. El valor nominal por metro cuadrado de los certificados indicará la incidencia sobre el suelo de la edificabilidad autorizada

Parágrafo. Estos certificados no serán de contenido crediticio ni afectarán cupo de endeudamiento”

“Artículo 9. Reglamentación de los mecanismos de pago de la participación y expedición de certificados de derechos de construcción. Los lineamientos para regular la operatividad de la liquidación de la participación, los mecanismos de pago, la expedición de certificados de derechos de construcción y desarrollo serán definidos por la administración distrital.

Parágrafo Primero. En lo no previsto en este Acuerdo, los procedimientos para la estimación y revisión del efecto de plusvalía y para cobro se ajustarán a lo previsto en la ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

Parágrafo segundo. La Secretaría de Hacienda Distrital será responsable del recaudo, fiscalización, cobro, discusión y devoluciones de la participación en la plusvalía, según lo estipulado en el artículo 161 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Para efectos de la administración y régimen sancionatorio, sin perjuicio de lo establecido en el presente Acuerdo, se aplicarán en lo pertinente, las normas relativas al impuesto Predial Unificado.”

2.2.2 Decreto 084 de 2004 Por el cual se definen los lineamientos para regular la operatividad de la liquidación del efecto plusvalía y la determinación privada de la participación en plusvalía

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

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

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

“ARTÍCULO 2.- Elementos para la determinación del cálculo del efecto plusvalía. El efecto plusvalía se calculará teniendo en cuenta entre otras disposiciones lo previsto en la Ley 388 de 1997 y el Acuerdo 118 del 2003.”

“ARTÍCULO 3.- Competencia para la revisión del cálculo y la liquidación de la participación de la plusvalía. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital se encargará de revisar que el cálculo del efecto plusvalía se haya realizado de conformidad con las normas legales y reglamentarias y con los parámetros técnicos adoptados para tal fin.

Una vez el Departamento Administrativo de Planeación Distrital esté conforme con el cálculo del efecto plusvalía por metro cuadrado de la zona o subzona objeto de la plusvalía, realizado por la entidad o persona evaluadora, procederá a liquidar el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma. Del resultado final del anterior procedimiento, se dejará soporte en un informe técnico que recoja el proceso de cálculo del efecto plusvalía. Con base en este informe técnico se procederá a expedir y notificar a los propietarios o poseedores, la liquidación del efecto de plusvalía y el monto de la participación de plusvalía, de conformidad con lo determinado por el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 y las normas reglamentarias.

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital actualizará el monto de la participación en plusvalía de acuerdo con la variación del índice de precios al consumidor.”

“ARTÍCULO 4.- Agotamiento de vía gubernativa contra los actos de liquidación del efecto plusvalía y el monto de la participación. Contra el acto administrativo mediante el cual se notifica tanto el efecto plusvalía, como el monto de participación en plusvalía por inmueble, procederán ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital los recursos previstos en el artículo 82 de la Ley 388 de 1997 y sus normas reglamentarias.”

“ARTÍCULO 5.- Información a la Oficina de Instrumentos Públicos. Una vez en firme el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía y del monto de participación en plusvalía, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital ordenará su inscripción en folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles, para fines de publicidad ante terceros.

La Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría de Hacienda una vez verifique la declaración y pago de la participación de plusvalía por cada uno de los inmuebles objeto de la participación, remitirá esta información a la respectiva oficina de Registro de Instrumentos Públicos.”

“ARTÍCULO 6.- Expedición de licencias en relación con predios objeto de la participación en plusvalía. Todos aquellos actos administrativos contentivos de decisiones urbanísticas que dan lugar a efecto de plusvalía que se expidan a partir de la promulgación de este Decreto, establecerán los términos de aplicación y vigencia de la acción urbanística respecto de aquellos predios objeto de la participación en plusvalía, teniendo en cuenta para tal fin los términos previstos en la Ley para la liquidación del efecto de plusvalía.”

“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.”

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

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

PARÁGRAFO PRIMERO. Cuando al momento de expedición de la licencia de urbanismo o construcción o en el momento en que sean expedidos los certificados representativos de derechos de construcción que concreten el hecho generador de la plusvalía, no se encuentre en firme el acto administrativo de cálculo del efecto plusvalía y del monto de participación en plusvalía, el contribuyente puede optar por dar trámite a la licencia de urbanismo o construcción o a la expedición del certificado de derecho de construcción,

acreditando la presentación y pago de una declaración de autorretención de la participación en plusvalía, para lo cual tomará como base de determinación de la autorretención las estimaciones generales de efecto plusvalía, que por cada Unidad de Planeamiento Zonal y/o Plan Parcial debe elaborar el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

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

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

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

“ARTÍCULO 9.- Determinación privada de la participación en plusvalía. La determinación privada que está obligado a hacer el contribuyente al declarar y pagar la participación, se realizará teniendo en cuenta el efecto de plusvalía por metro cuadrado

determinado en la resolución de liquidación y el número efectivo de metros cuadrados objeto de la licencia solicitada.

En el caso de expedición de derechos de construcción, la liquidación específica se realizará de acuerdo con lo determinado en el respectivo Plan Parcial.”

2.2.3 Acuerdo 352 de 2008 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

ARTÍCULO 13. Modifíquese el artículo 3° del Acuerdo Distrital 118 de 2003, el cual quedará así:

"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.*

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."

ARTÍCULO 14. Modifíquese el artículo 4º del Acuerdo Distrital 118 de 2003, el cual quedará 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.

2. *En los actos que impliquen la transferencia del dominio sobre el inmueble objeto de plusvalía donde se configuren los hechos generadores 1 y 3 del artículo 74 de la Ley 388 de 1997.*

Parágrafo 1o. Se excluye del pago de la participación en plusvalía los eventos en los cuales la transferencia de dominio se origine por procesos de sucesión por causa de muerte, liquidaciones de sociedad conyugal, prescripción adquisitiva del dominio, y cesión anticipada obligatoria a favor del Distrito.

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.

Parágrafo 3º. En los proyectos de renovación urbana en estratos 1 y 2, en los cuales opere el reajuste de tierras o la integración inmobiliaria según lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 388 de 1997, para los propietarios iniciales que conserven la titularidad de sus derechos en el proyecto, la participación en plusvalía se hará exigible con la expedición de la respectiva licencia."

ARTÍCULO 15. Modifíquese el Artículo 5º del Acuerdo Distrital 118 de 2003, el cual quedará así:

"Artículo 5. Determinación del efecto plusvalía. El efecto de plusvalía, es decir, el incremento en el precio del suelo derivado de las acciones urbanísticas que dan origen a

los hechos generadores, se calculará en la forma prevista en los artículos 76 a 78 de la Ley 388 de 1997 y en las normas que los reglamenten o modifiquen.

En todo caso, se tendrá en cuenta la incidencia o repercusión sobre el suelo del número de metros cuadrados adicionales que se autoriza a construir, o del uso más rentable, aplicando los métodos contemplados en la normativa vigente."

2.2.4 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 y se dictan otras disposiciones

CAPÍTULO I

DEL EFECTO PLUSVALÍA

Artículo 1°. Objeto. El presente decreto tiene por objeto definir los lineamientos y las competencias para regular la operatividad del cálculo y liquidación de la participación del efecto plusvalía, así como reglamentar sus procedimientos, de acuerdo con las disposiciones que se señalan a continuación.

Artículo 2°. Causación. De acuerdo con lo previsto en el párrafo 1° del artículo 3° del Acuerdo 118 de 2003, modificado por el artículo 13 del Acuerdo 352 de 2008, los hechos generadores de la participación de la plusvalía se entenderán causados en las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas delimitadas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen.

Entiéndase por mayor aprovechamiento conforme al numeral 3° del artículo 3° del Acuerdo 118 de 2003, modificado por el artículo 13° del Acuerdo 352 de 2008, el aumento de los índices derivados de las integraciones inmobiliarias, es decir, lo correspondiente a los mayores valores que surjan cuando la norma establezca un mayor aprovechamiento derivado de la unión física o jurídica de dos o más predios.

Artículo 3°. Área objeto de la participación en plusvalía. De conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la Ley 388 de 1997, el número total de metros cuadrados que se considerará objeto de la participación en la plusvalía será, para el caso de cada inmueble, igual al área total del mismo destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento, descontada la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para el espacio público de la ciudad, así como el área de eventuales afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas.

CAPÍTULO II

DEL CÁLCULO Y LIQUIDACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA

“Artículo 4°. Procedimiento para determinar el efecto plusvalía. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de las decisiones administrativas que concreten acciones urbanísticas constitutivas de hechos generadores de plusvalía, la Alcaldía Mayor, a través de la Secretaría Distrital de Planeación –SDP-, o la entidad u organismo que adopte decisiones administrativas de esta naturaleza, solicitará a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD-, que establezca el mayor valor

por metro cuadrado de suelo en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias de la participación en plusvalía con características geoeconómicas homogéneas.

A lo anterior se anexará copia de la reglamentación o normativa urbanística aplicable en la zona o subzona beneficiaria antes y después de la acción urbanística generadora de plusvalía, y demás documentación prevista en el párrafo 1° del artículo 4° del Decreto Nacional 1788 de 2004, o en las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 1°. Cuando la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD- manifieste por escrito a la Secretaría Distrital de Planeación –SDP- su imposibilidad de calcular y determinar el efecto plusvalía, se seguirá lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 388 de 1997 y en el artículo 3° del Decreto Nacional 1420 de 1998.

Parágrafo 2°. La incidencia o repercusión sobre el suelo del número de metros cuadrados adicionales que se autoriza a construir o del uso más rentable se determinará de conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la Ley 388 de 1997 y en el artículo 5° del Acuerdo 118 de 2003, modificado por el Acuerdo 352 de 2008.”

“Artículo 5°. Elementos para el cálculo del efecto plusvalía. El efecto plusvalía por cambio de uso y/o por mayor aprovechamiento del suelo, se calculará teniendo en cuenta entre otras disposiciones, lo previsto en el Capítulo IX de la Ley 388 de 1997 y en los Acuerdos 118 del 2003 y 352 de 2008, así:

a. Para el cálculo del efecto plusvalía por mayor aprovechamiento, se tendrá en cuenta el potencial adicional de edificación que resulta de la diferencia entre los aprovechamientos potenciales máximos permitidos antes y después de la acción urbanística generadora de

plusvalía, según lo establecido en la normativa vigente de avalúos, en particular el Decreto Nacional 1420 de 1998 y la Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- y demás normas que los adicionen, sustituyan o modifiquen, así como las metodologías instrumentadas para tal fin por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD-. Una vez definido dicho potencial adicional, se establecerán los valores comerciales del suelo, según las disposiciones vigentes en la materia.

b. Las plusvalías generadas sobre inmuebles con declaratoria de construcción y desarrollo prioritario, se calcularán de manera preferente observando el procedimiento anterior, serán descontadas en las subastas que se realicen a partir de dicha declaratoria, conforme lo establece el parágrafo 1° del artículo 56 de la Ley 388 de 1997 y se consignarán en la cuenta que reporte la Secretaría Distrital de Hacienda –SDH-.

c. Para el cálculo del efecto plusvalía originado en el cambio de uso, se estimará la diferencia resultante de tomar el valor del suelo después de la acción urbanística generadora de plusvalía, y el valor de los suelos con la norma anterior.

d. El cálculo del efecto plusvalía que efectúe la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD- tratándose del hecho generador previsto en el numeral 3° del artículo 3° del Acuerdo 118 de 2003, modificado por el artículo 13° del Acuerdo 352 de 2008, tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 2° del presente Decreto. En este caso la comparación normativa para determinar el efecto plusvalía tendrá en cuenta los predios integrados.

Parágrafo. Cuando un instrumento que desarrolle el Plan de Ordenamiento Territorial sea modificado y en consecuencia se verifique en una zona o subzona beneficiaria al menos uno de los hechos generadores previstos en el artículo 3° del Acuerdo 118 de 2003 modificado por el artículo 13 del Acuerdo 352 de 2008, se efectuará el cálculo del efecto plusvalía comparando la situación normativa nueva y la que es objeto de modificación en el respectivo instrumento, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el presente Decreto.”

“Artículo 6°. Competencia para el cálculo del efecto plusvalía. Una vez recibida la solicitud contemplada en el artículo 4° del presente decreto, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD-, dentro de un plazo inmodificable de sesenta (60) días hábiles, establecerá el efecto plusvalía tomando como base para el cálculo los parámetros establecidos en la Ley 388 de 1997 y en el artículo anterior, la norma urbanística generadora de la participación y el resto de la normativa aplicable.

Dentro del plazo establecido en el inciso anterior, la Subdirección Técnica de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD- convocará a la sesión única para la revisión y discusión del proyecto de liquidación del efecto plusvalía, a las Direcciones de Norma Urbana y de Economía Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación –SDP-, y a la Oficina de Actualización de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD- o las dependencias que hagan sus veces. En la convocatoria se adjuntará copia del mencionado proyecto.

La convocatoria deberá efectuarse con una antelación mínima de ocho (8) días a partir de la fecha en que se programe la mencionada sesión, la cual sólo podrá postergarse por una vez, hasta por dos (2) días.

En la citada sesión se formularán las solicitudes de revisión y la impugnación prevista en el artículo 15 del Decreto Nacional 1420 de 1998, sin que procedan objeciones o solicitudes de modificación con posterioridad. Se entenderá que la Secretaría Distrital de Planeación –SDP- ha aceptado la liquidación presentada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD- si en el curso de la sesión no presenta solicitudes de revisión, objeciones o impugnaciones.

Las objeciones, solicitudes de revisión o impugnaciones que se presenten se resolverán en una sesión especial e impostergable, que deberá realizarse dentro los ocho (8) días siguientes a la ocurrencia de la sesión señalada en el inciso segundo de este artículo.”

“Artículo 7°. Determinación del efecto plusvalía para cada predio. Dentro del mismo término señalado para el cálculo del efecto plusvalía, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD- determinará mediante acto administrativo el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma. Del resultado final del proceso de cálculo y determinación se dejará soporte en un informe técnico que recoja el proceso de cálculo del efecto plusvalía y un informe resumen que hará parte del acto de liquidación.”

Artículo 8°. Expedición y publicación del acto administrativo. Dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha de su expedición, el acto administrativo que liquida el

efecto plusvalía se publicará mediante tres (3) avisos en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el Distrito Capital, y se fijará edicto en la sede de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD-, según lo establece el artículo 81 de la Ley 388 de 1997.

“Artículo 9°. Recursos. De acuerdo con lo previsto en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, contra el acto que determina el efecto plusvalía procederá exclusivamente el recurso de reposición dentro de los términos previstos para el efecto en el Código Contencioso Administrativo.

De conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 388 de 1997 para el estudio y decisión de los recursos de reposición que hayan solicitado la revisión de la estimación del mayor valor por metro cuadrado de suelo, la administración contará con un plazo de un (1) mes calendario contado a partir de la fecha del último recurso de reposición interpuesto en el cual se haya pedido dicha revisión. Los recursos de reposición que no planteen dicha revisión se decidirán en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo.”

“Artículo 10°. Informes y copias. Una vez expedidos y en firme los actos de determinación del efecto plusvalía, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD-, enviará copia de los mismos a la Secretaría Distrital de Planeación –SDP- para lo de su competencia, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos solicitando la inscripción del gravamen en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles, a las curadurías urbanas para información y exigibilidad y a la Secretaría Distrital de Hacienda

-SDH- con el fin que liquide oficialmente el monto de la participación a pagar a favor del Distrito.”

CAPÍTULO III

DE LA PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL EN EL EFECTO PLUSVALÍA

“Artículo 11°. Liquidación del monto de la participación. De conformidad con lo previsto en el artículo 4° del Acuerdo 118 de 2003, modificado por el artículo 14 del Acuerdo 352 de 2008, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá –DIB- de la Secretaría Distrital de Hacienda -SDH- efectuará la liquidación del valor a pagar por concepto de la participación en la plusvalía. Esta liquidación se realizará con base en el efecto determinado para cada posibilidad normativa por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD-, las tarifas autorizadas por el Concejo Distrital y las actualizaciones procedentes conforme a lo previsto en el artículo 12 del presente Decreto. El contribuyente acreditará el pago ante las autoridades que lo exijan con el recibo de pago cancelado que le genere la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá –DIB-, dependencia que llevará un registro de los recibos de pago.”

“Artículo 12°. Actualización del efecto plusvalía. Para la expedición del formato o recibo para la cancelación de la obligación, la Secretaría Distrital de Hacienda –SDH- ajustará el monto de la participación en plusvalía de acuerdo con la variación mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), desde la acción urbanística constitutiva de hechos generadores de plusvalía, hasta el momento de exigibilidad. Esta actualización procederá cuando esté en firme el acto de determinación del efecto plusvalía.”

“Artículo 13°. Exigibilidad de la participación en plusvalía. El pago de la participación en plusvalía será exigible cuando ocurra uno de los eventos presentados a continuación:

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.

2. En los actos que impliquen la transferencia del dominio sobre el inmueble objeto de plusvalía donde se configuren los siguientes hechos generadores:

a. La incorporación del suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano y,

b. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

Parágrafo 1°. Para proyectos que se desarrollen por etapas, se seguirá lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto Nacional 1788 de 2004 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 2°. Para la liquidación de la participación en cada momento de exigibilidad, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de la Secretaría Distrital de Hacienda –SDH-

, tendrá en cuenta el efecto plusvalía determinado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD-.”

“Artículo 14°. Obligaciones para curadores urbanos. En el evento de ocurrir el hecho generador establecido en el numeral 3° del artículo 3° del Acuerdo 118 de 2003, modificado por el artículo 13 del Acuerdo 352 de 2008, los curadores sólo exigirán el pago de la participación de las integraciones inmobiliarias físicas y/o jurídicas que estén en sectores normativos generadores de plusvalía determinados por la reglamentación de la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) correspondiente, o por otro instrumento que concrete acciones urbanísticas generadoras de plusvalía. En este caso se verificará que el pago del tributo corresponda al total del efecto plusvalía del predio englobado, determinado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD-.

A partir de la fecha de expedición del presente decreto, los curadores enviarán cada dos (2) meses a la Secretaría Distrital de Planeación –SDP- y a la Secretaría Distrital de Hacienda –SDH- un reporte de las licencias de construcción y de urbanismo que hayan dado lugar al pago de la participación en plusvalía.”

“Artículo 15°. Acreditación del pago. De conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Decreto Nacional 1469 de 2010, los curadores urbanos sólo podrán expedir licencias cuando el interesado demuestre el pago de la participación en plusvalía.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, para que puedan registrarse actos de transferencia del dominio sobre inmuebles deberá acreditarse el pago de la participación en plusvalía.”

“Artículo 16°. Levantamiento del gravamen Una vez recaudado el total del monto de la participación en plusvalía para el respectivo predio, la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá –DIB- de la Secretaría Distrital de Hacienda -SDH-, o la dependencia que haga sus veces, solicitará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el levantamiento de la anotación correspondiente al gravamen.”

“Artículo 17°. Inventario de actos e información. La Secretaría Distrital de Planeación –SDP- enviará a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD- el inventario de los expedientes de las liquidaciones del efecto plusvalía, así como de las modificaciones, revocatorias, cancelaciones y en general todos los actos relacionados con este gravamen, efectuados hasta el momento en que culmine el ejercicio de estas funciones. La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital -UAECD- continuará llevando el registro de los actos relacionados con este efecto e incorporará la información correspondiente en su base de información.”

CAPÍTULO IV

OTRAS DISPOSICIONES

“Artículo 18°. Transición en la implementación de las competencias: La Secretaría Distrital de Planeación -SDP- establecerá la normativa y los hechos generadores aplicables a los suelos antes y después de la acción urbanística generadora de plusvalía de conformidad con lo señalado en el artículo 4° del presente decreto. El cálculo y determinación del efecto plusvalía será efectuado directamente por la Unidad

Administrativa Especial de Catastro Distrital -UAECD-, sin que procedan liquidaciones o estimaciones previas. 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.

La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital -UAECD-, la Secretaría Distrital de Planeación -SDP- y la Secretaría Distrital de Hacienda –SDH-, asumirán plenamente las competencias aquí señaladas en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la publicación del presente Decreto.

En el mismo término establecido en el inciso anterior la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital -UAECD-, la Secretaría Distrital de Planeación -SDP- y la Secretaría Distrital de Hacienda –SDH- expedirán una circular conjunta en la cual se establezcan los criterios generales y unificados para la determinación y liquidación de la participación en el efecto plusvalía, y efectuarán en forma coordinada las gestiones que estimen necesarias para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto, para lo cual, en caso de ser necesario, deben hacer uso de las instancias de coordinación vigentes relacionadas con la materia.

La Secretaría Distrital de Planeación -SDP- apoyará a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital-UAECD en el proceso de implementación de las nuevas obligaciones que le son asignadas por el presente Decreto.”

2.2.5 Decreto 560 de 2012 Por medio del cual se modifica el artículo 8 del decreto distrital 020 de 2011.

Artículo 1º.- Modifíquese el artículo 8º del Decreto Distrital No.20 de 2011, el cual quedará así:

“Artículo 8º. Notificación y divulgación del acto administrativo. El acto administrativo que liquida el efecto plusvalía se notificará mediante tres (3) avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el Distrito Capital, y la fijación de un edicto en la sede de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997.

Los avisos deberán contener la siguiente información: el nombre del propietario o poseedor, la identificación del predio a través de la nomenclatura oficial, folio de matrícula y CHIP, el número y fecha del acto administrativo, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos, así como el lugar donde se puede retirar el acto administrativo y sus antecedentes, al igual que la página web en que puede ser consultado y descargado el mismo.

PARÁGRAFO: Con fin de dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo del artículo 81 de la Ley 388 de 1997, que ordena divulgar el efecto de la plusvalía, el acto administrativo que lo liquida será publicado en la Gaceta de Urbanismo y Construcción de la Secretaría Distrital de Planeación.”

“Artículo 2º.- Régimen de Transición. Los actos administrativos a que se refiere el artículo séptimo del Decreto Distrital 20 de 2011, expedidos por la Secretaría Distrital de Planeación o por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, respecto de los

cuales a la fecha de entrada en vigencia del presente acto administrativo no se haya surtido la publicación del primero de los tres avisos de ley, se regirán por lo dispuesto en el presente decreto.”

2.2.6 Acuerdo 642 de 2016 Por el cual se autoriza al alcalde mayor en representación del distrito capital para participar, conjuntamente con otras entidades descentralizadas del orden distrital, en la constitución de la empresa metro de Bogotá s.a., se modifican parcialmente los Acuerdos distritales 118 de 2003 y 257 de 2006, se autorizan compromisos presupuestales y se dictan otras disposiciones en relación con el sistema integrado de transporte público de Bogotá

“ARTÍCULO 11. PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA. Adiciónese un Parágrafo Segundo al artículo 7 del Acuerdo Distrital 118 de 2003, el cual quedará así: El producto de la participación por plusvalía que se genere en inmuebles situados en las áreas de influencia del sistema metro se destinará exclusivamente al financiamiento de la planeación, estructuración y construcción del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo para la Ciudad de Bogotá, incluyendo el Metro de Bogotá”

De la revisión de la anterior normatividad aplicable al procedimiento de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía y para una comprensión adecuada del tema objeto de análisis, a continuación, se identificará la normatividad aplicable de orden nacional y de orden distrital a cada una de las etapas del procedimiento y la vigencia de las mismas, pues fueron objeto, en algunos casos de modificación y derogatoria, y en otros eventos fueron modificadas por pronunciamientos en sede judicial:

Etapa	Normatividad	Artículo	Nacional	Distrital	Vigencia	
					Desde	Hasta
Hecho Generador	ley 388 de 1997	74	x		18/07/1997	actualmente
	acuerdo 118 de 2003	3		X	30/12/2003	01/01/2009
	acuerdo 352 de 2008	13		X	01/01/2009	actualmente
	decreto 084 de 2004	1		X	29/03/2004	19/01/2011
	decreto 084 de 2004	7		X	29/03/2004	19/01/2011
	decreto 020 de 2011	2		X	19/01/2011	actualmente

Etapa	Normatividad	Artículo	Nacional	Distrital	Vigencia	
					Desde	Hasta
Cálculo	ley 388 de 1997	75	x		18/07/1997	actualmente
	ley 388 de 1997	76	x		18/07/1997	actualmente
	ley 388 de 1997	77	x		18/07/1997	actualmente

Cálculo	ley 388 de 1997	78	x		18/07/1997	actualmente
	ley 388 de 1997	80	x		18/07/1997	actualmente
	acuerdo 118 de 2003	5		X	30/12/2003	01/01/2009
	acuerdo 352 de 2008	15		X	01/01/2009	actualmente
	decreto 084 de 2004	2		X	29/03/2004	19/01/2011
	decreto 084 de 2004	3		X	29/03/2004	19/01/2011
	decreto 084 de 2004	6		X	29/03/2004	19/01/2011
	decreto 084 de 2004	7		X	29/03/2004	19/01/2011
	decreto 020 de 2011	3		X	19/01/2011	actualmente
	decreto 020 de 2011	4		X	19/01/2011	actualmente
	decreto 020 de 2011	5		X	19/01/2011	actualmente

	decreto 020 de 2011	6		X	19/01/2011	actualmente
--	------------------------	---	--	---	------------	-------------

Etapa	Normatividad	Artículo	Nacional	Distrital	Vigencia	
					Desde	Hasta
Liquidación	ley 388 de 1997	81	x		18/07/1997	28/01/2104
	sentencia c 035 de 2014 *(ver nota)		x		29/01/2014	actualmente
	ley 388 de 1997	82	x		18/07/1997	actualmente
	decreto 084 de 2004	3			X	29/03/2004 19/01/2011
	decreto 084 de 2004	4			X	29/03/2004 19/01/2011

Liquidación	decreto 084 de 2004	5		X	29/03/2004	19/01/2011
	decreto 084 de 2004	6		X	29/03/2004	19/01/2011
	decreto 084 de 2004	7		X	29/03/2004	19/01/2011
	decreto 020 de 2011	7		X	19/01/2011	actualmente
	decreto 020 de 2011	8		X	19/01/2011	07/12/2012
	decreto 562 de 2012	1		X	07/12/2012	actualmente
	decreto 020 de 2011	9		X	19/01/2011	actualmente
	decreto 020 de 2011	10		X	19/01/2011	actualmente
	decreto 020 de 2011	11		X	19/01/2011	actualmente

NOTA: La sentencia C 035 del 29 de enero de 2014 proferida por la Corte Constitucional Declaró exequible el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, parcialmente demandado, por los cargos expuestos, y bajo el entendido de que antes de efectuar la notificación por avisos y edicto, la alcaldía municipal o distrital competente deberá agotar el trámite de notificación personal o por*

correo, previsto en los artículos 565 y 566 del Estatuto Tributario y bajo los parámetros establecidos en el considerando 34.3 de esta providencia.

Etapa	Normatividad	Artículo	Nacional	Distrital	Vigencia		
					Desde	Hasta	
Exigibilidad	ley 388 de 1997	83	x		18/07/1997	09/01/2012	
	decreto 019 de 2012	181	x		10/01/2012	actualmente	
	decreto 2218 de 2015	11	x		15/11/2015	actualmente	
	acuerdo 118 de 2003	4		X	30/12/2003	01/01/2009	
	acuerdo 352 de 2008	14			X	01/01/2009	actualmente
	decreto 084 de 2004	8			X	29/03/2004	19/01/2011
	decreto 020 de 2011	13			X	19/01/2011	actualmente

Etapa	Normatividad	Artículo	Nacional	Distrital	Vigencia	
					Desde	Hasta
Cobro	ley 388 de 1997	79	x		18/07/1997	actualmente
	ley 388 de 1997	84	x		18/07/1997	actualmente
	acuerdo 118 de 2003	2		X	30/12/2003	05/12/2011
	sentencia consejo de estado proceso 2005-00262* (nota)		x		05/12/2011	actualmente
	acuerdo 118 de 2003	6		X	30/12/2003	actualmente
	decreto 084 de 2004	9		X	29/03/2004	19/01/2011
	decreto 020 de 2011	11		X	19/01/2011	actualmente
	decreto 020 de 2011	14		X	19/01/2011	actualmente

	decreto 020 de 2011	15		X	19/01/2011	actualmente
	decreto 020 de 2011	16		X	19/01/2011	actualmente

NOTA *: Mediante sentencia de fecha 5 de diciembre de 2011, expedida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta con ponencia de la magistrada Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, se confirmó la sentencia de primera instancia, de fecha 21 de febrero de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A”, con ponencia de la magistrada María Marcela del Socorro Cadavid Bringe, dentro del proceso No 2005-00062, en la cual se declaró la nulidad de la expresión “declaración” contenida en el Acuerdo 118 de 2003.

3 Procedimiento realizado por la administración de la ciudad de Bogotá D.C para efectuar el cálculo, liquidación exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía.

Respecto al procedimiento de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía que debe llevar a cabo la administración de la ciudad de Bogotá D.C, los despachos judiciales se han pronunciado de la siguiente forma:

*^{xvii}“(…) Es así como, teniendo como punto de partida dicho Plan de Ordenamiento Territorial, el procedimiento para determinar el valor del efecto plusvalía por metro cuadrado en las zonas o subzonas. En primer, lugar corresponde al IGAC establecer los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles **teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas**; y determinar el correspondiente precio de*

referencia tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los artículos 75, 76 y 77 de la aludida Ley 388. En segundo lugar, compete al alcalde del respectivo municipio o distrito liquidarla en su respectivo territorio y expedir el acto administrativo de carácter general para cada una de las zonas y subzonas. En tercer lugar, dicho acto administrativo debe ser publicado mediante tres (3) avisos dominicales en periódicos de amplia circulación en el respectivo distrito o municipio. En cuarto lugar, contra el anterior acto procede recurso de reposición en el cual se puede solicitar la revisión del avalúo (...)”

^{xviii}“(…) Los elementos característicos del efecto Plusvalía son:

Sujeto Activo: Municipios y distritos

Sujeto Pasivo: El propietario o poseedor del inmueble sobre el cual se realiza el hecho generador (acción urbanística).

Hecho generador: La expedición de un acto administrativo de carácter general en el cual la autoridad distrital o municipal se pronuncie sobre: i) la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte de suelo rural como suburbano, ii) el establecimiento o modificación del régimen o zona del uso del suelo y iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo por en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o los dos.

Para que se produzca el hecho generador, es decir el acto administrativo de carácter general que determine una actuación urbanística, es requisito la preexistencia del Plan de Ordenamiento Territorial, así como la norma de carácter general emanada del Concejo

distrital o municipal que establezca o regule para el municipio el efecto plusvalía con base en las normas de orden superior legales y constitucionales.

Según el Consejo de Estado^{xix}

... los elementos del hecho generador que a su vez constituyen los requisitos para la participación en plusvalía, son: la decisión administrativa de carácter general que contiene o configura una actuación urbanística conforme con el POT o con los instrumentos que lo desarrollen y la autorización específica para destinar el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada.

Base Gravable: *El efecto plusvalía lo calcula el organismo de planeación del municipio o distrito, siguiendo la metodología prevista en los artículos 76 a 78 de la Ley 388 de 1997.*

El efecto plusvalía es el mayor valor por metro cuadrado resultante de la diferencia entre el precio comercial antes de la actuación urbanística y el precio comercial después de la actuación urbanística.

Sobre este mayor valor se aplica la tarifa, resultando el monto del impuesto por efecto plusvalía a favor del municipio.

El área del inmueble sobre la cual se liquida el efecto plusvalía es aquella destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento, descontando las cesiones urbanísticas para espacio público y las afecciones para plan vial u obras públicas. Ello según lo dispuesto en el artículo 78 de la ley 388 de 1997.

Para la definición de la base gravable es importante tener en cuenta las siguientes definiciones contenidas en el artículo 1 del Decreto 1788 de 2004:

- a) Aprovechamiento del suelo. Es el número de metros cuadrados de edificación autorizados por la norma urbanística en un predio.*
- b) Cambio de uso. Es la autorización específica para destinar los inmuebles de una zona a uno o varios usos diferentes a los permitidos bajo la norma anterior.*
- c) Efecto plusvalía. Es el incremento en el precio del suelo, resultado de las acciones urbanísticas de que tratan los artículos 74, 75, 76, 77 y 87 de la Ley 388 de 1997.*
- d) Índice de ocupación. Es la proporción del área de suelo que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta y, se expresa por el cociente que resulta de dividir el área que ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta por el área total del predio.*
- e) Índice de construcción. Es el número de veces que la superficie de un terreno puede convertirse por definición normativa en área construida y, se expresa por cociente que resulta de dividir el área permitida de construcción por el área total de un predio.*

La Ley 388 de 1997 establece la base gravable para cada evento de actuación urbanística así:

- *Cuando se incorpore suelo rural al de expansión urbana, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento (art. 75)*
 - 1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. Esta determinación se hará una vez se*

expida el acto administrativo que define la nueva clasificación del suelo correspondiente.

2. Una vez se apruebe el plan parcial o las normas específicas de las zonas o subzonas beneficiarias, mediante las cuales se asignen usos, intensidades y zonificación, se determinará el nuevo precio comercial de los terrenos comprendidos en las correspondientes zonas o subzonas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de zonificación, uso, intensidad de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie objeto de la participación en la plusvalía.

Este mismo procedimiento se aplicará para el evento de calificación de parte del suelo rural como suburbano.

- *Cuando se autorice el **cambio de uso a uno más rentable**, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento (art. 76):*

1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía.

2. Se determinará el nuevo precio comercial que se utilizará en cuanto base del cálculo del efecto plusvalía en cada una de las zonas o subzonas consideradas, como

equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie del predio objeto de la participación en la plusvalía.

- *Cuando se autorice **un mayor aprovechamiento del suelo**, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento (Artículo 77°):*

1. Se determinará el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias; con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. En lo sucesivo este precio servirá como precio de referencia por metro cuadrado.

2. El número total de metros cuadrados que se estimará como objeto del efecto plusvalía será, para el caso de cada predio individual, igual al área potencial adicional de edificación autorizada. Por potencial adicional de edificación se entenderá la cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite en la respectiva localización, como la diferencia en el aprovechamiento del suelo antes y después de la acción generadora.

3. El monto total del mayor valor será igual al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia, y el efecto plusvalía

por metro cuadrado será equivalente al producto de la división del monto total por el área del predio objeto de la participación en la plusvalía

Causación. *El efecto plusvalía se causa cuando ocurre el hecho generador, es decir cuando la autoridad emite el acto administrativo de carácter general que contiene la actuación urbanística y cuando con posterioridad queda en firme el acto administrativo mediante el cual la autoridad competente (Secretaría de Planeación) determina el efecto plusvalía para cada inmueble afectado con la actuación urbanística.*

Exigibilidad. *Según el artículo 83 de la Ley 388 de 1997 la participación en plusvalía sólo será exigible en el momento en que se presente respecto del inmueble del cual se haya declarado un efecto de plusvalía, una de cualquiera de las siguientes situaciones: i) solicitud de licencia de urbanización o construcción, ii) cambio de uso del inmueble, iii) actos que impliquen la transferencia del dominio sobre el inmueble y iv) la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos establecidos en el artículo 88 y siguientes de la referida ley.”*

^{xx}“(…) **PROCEDIMIENTO PARA EL RECAUDO Y APLICACIÓN DE LA PLUSVALÍA EN BOGOTÁ D.C**

El procedimiento se desarrolla en varias etapas que explicamos a continuación, teniendo en cuenta los resultados que se obtienen y las entidades participantes en cada una de ellas.

. Determinación y liquidación del efecto plusvalía.

. El recaudo

. La aplicación de los recursos

Determinación y liquidación del efecto plusvalía

Consiste en la elaboración de un cálculo que permite establecer el incremento del precio de la tierra derivado de los hechos generadores tales como:

La incorporación de suelo rural a suelo de expansión o la consideración de parte de suelo rural como suburbano.

El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.

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.

La aplicación de los diferentes instrumentos de gestión del suelo incluyendo los englobes, los predios en tratamiento de desarrollo, los planes parciales, planes de implantación, planes de regularización y manejo, que por efecto de mayor aprovechamiento y/o uso más rentable son susceptibles de concretar hechos generadores del efecto plusvalía. Se exige siempre que:

- a) Se expida una licencia de construcción o urbanismo;*
- b) 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.*
- c) En los actos que impliquen transferencia de dominio sobre el inmueble objeto de plusvalía, salvo algunas excepciones definidas en la Ley 352 de 2008.*

La determinación y liquidación del efecto plusvalía se elabora con base en la información suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD.

Para la determinación y liquidación del efecto plusvalía, se inicia el trámite de la siguiente forma:

- *Mediante envío del Acto administrativo firmado por el Alcalde, quedando en firme la expedición del instrumento (Planes Parciales, Planes de Implantación, Planes de Regularización y Manejo, Bienes de Interés Cultural y UPZ).*
- *Mediante solicitud de los usuarios (englobes o integración predial y tratamientos de desarrollo), a través de formato dispuesto por la administración para el efecto.*

Una vez surtido el anterior paso y una de estas solicitudes lleguen a la Secretaria Distrital de Planeación –SDP, la entidad establece la normativa y los hechos generadores aplicables a los suelos antes y después de la acción urbanística generadora de plusvalía y luego la envía a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD, para el cálculo.

La UAECD calcula y determina mediante acto administrativo el efecto plusvalía causado con relación en cada uno de los inmuebles objeto de la misma; del resultado final del proceso de cálculo y determinación se deja soporte de un informe técnico que recoge el proceso de cálculo del efecto plusvalía y un informe resumen que hará parte del Acto administrativo de liquidación. Cabe anotar que, no proceden liquidaciones o estimaciones previas.

El acto administrativo que liquida el efecto plusvalía se publica mediante tres (3) avisos en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el Distrito Capital, y se fija edicto en la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y en la sede de la UAECD-, según lo establece el Artículo 81 de la Ley 388 de 1997.

Finalmente, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de la Secretaría Distrital de Hacienda efectúa la liquidación del valor a pagar por concepto de la participación en la

plusvalía. Esta liquidación se realiza con base en el efecto calculado por la UAECD, las tarifas autorizadas por el Concejo Distrital y las actualizaciones procedentes conforme a lo previsto en el Artículo 12 del presente Decreto.

El contribuyente acreditará el pago ante las autoridades que lo exijan con el recibo de pago cancelado que le genere la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá. (...)”

Teniendo en cuenta los anteriores pronunciamientos judiciales, se pretende analizar el procedimiento que realiza la administración de la ciudad de Bogotá D.C, para efectuar el cobro del efecto plusvalía, a través de las siguientes etapas:

Cálculo del efecto plusvalía: Esta etapa consiste en establecer el valor del efecto plusvalía, inicia con la solicitud de cálculo, la cual contiene el estudio comparativo de norma, es decir, el documento que compara las condiciones otorgadas a una zona o subzona antes y después de la acción urbanística, documento en el cual se llega a la conclusión de que a una zona o subzona la acción urbanística o nueva norma urbana, le otorga un uso más rentable o le incrementa el aprovechamiento del suelo en edificabilidad o que ocurren los dos fenómenos a la vez.

A partir de dicho estudio, se realizan avalúos aplicando la normatividad anterior a la acción urbanística y aplicando los beneficios otorgados por la nueva norma, a fin de determinar si los predios ubicados en la zona o subzona beneficiada incrementaron de valor por efecto de la nueva reglamentación. El resultado de los ejercicios valuatorios se consigna en un documento denominado estudio de cálculo del efecto plusvalía.

Liquidación del efecto plusvalía: Esta etapa consiste en la expedición, notificación y trámite de firmeza del acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía.

Para efectos de liquidar el efecto plusvalía se expide un acto administrativo, el cual debe ser notificado a los propietarios o poseedores de los predios ubicados en las zonas o subzonas a las cuales la acción urbanística les otorga un uso más rentable o les incrementa el aprovechamiento del suelo en edificabilidad o los dos fenómenos a la vez.

Los propietarios o poseedores tienen la posibilidad de interponer reclamaciones frente a la liquidación del efecto plusvalía, en cuyo caso el acto administrativo de liquidación no adquirirá firmeza, hasta tanto no se haya abocado el recurso y notificado la decisión a la parte interesada. Por tanto, se puede concluir que el acto administrativo de liquidación adquiere firmeza cuando los propietarios o poseedores de los predios sujetos al gravamen no interponen recursos o cuando estos han sido resueltos y notificados en debida forma por la administración. Una vez en firme los actos administrativos de liquidación del efecto plusvalía deben ser remitidos a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que sean inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios sujetos al gravamen para efectos de publicidad a terceros y a partir de la expedición del Decreto 019 del 10 de enero de 2012, para efectos de trámites de exigibilidad del gravamen.

Exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía: Esta etapa consiste en hacer efectivo el cobro de la participación en plusvalía, para que ello suceda, se requiere de la existencia de un acto administrativo de liquidación en firme y a partir de la expedición del Decreto 019 del 10 de enero de 2012, que el mismo esté inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del predio sujeto al gravamen. Verificadas estas condiciones, el propietario o poseedor del predio debe haber solicitado una licencia de construcción o adelantar un trámite de transferencia de dominio, por ejemplo, una compraventa, para que la liquidación sea exigible.

El trámite de cobro consiste en determinar el valor a pagar por concepto de participación en plusvalía, se realiza teniendo como referencia el acto administrativo de liquidación, el cual debe ser actualizado a la fecha en la cual el propietario o poseedor del predio realiza el pago.

IV ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C A PARTIR DE LAS SENTENCIAS EXPEDIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA Y LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ.

Dentro del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C, la participación en plusvalía es uno de los instrumentos de financiación encaminado a recuperar el costo de las siguientes cargas generales:

1. La infraestructura vial arterial, que incluye tanto al suelo como el costo de construcción.
2. Las redes matrices de servicios públicos domiciliarios, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción.
3. Los elementos de la estructura ecológica principal de conformidad con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción.
4. Las compensaciones, incentivos o estímulos a los propietarios de inmuebles de interés cultural, de conformidad con la legislación nacional y con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción.
5. Los costos asociados a la formulación y gestión del plan zonal.

A partir de la expedición del Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003 y del Decreto 084 del 29 de marzo de 2004, la administración de la ciudad de Bogotá D.C, implementó el procedimiento de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía. Dentro del trámite administrativo los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles sujetos al gravamen

interpusieron reclamaciones y recursos frente a los actos administrativos que liquidaban el efecto plusvalía. La administración avocó el conocimiento y dio trámite a los recursos interpuestos, en la mayoría de los casos denegando lo solicitado y confirmando lo dispuesto en las resoluciones de liquidación del efecto plusvalía. Por tal circunstancia, algunos ciudadanos optaron por acudir a la sede judicial, para efectos de que los actos administrativos expedidos por la administración de Bogotá D.C, sean revisados por un despacho judicial que decida acerca de la legalidad de dichas decisiones.

La revisión de sentencias proferidas en sede judicial, es uno de los indicadores que reflejan la eficiencia del trámite implementado por la administración de la ciudad de Bogotá D.C, pues los propietarios o poseedores de los predios sujetos al gravamen, han acudido a la sede judicial y han expuesto la indebida aplicación de la normatividad nacional y distrital dentro del procedimiento, concluyendo en algunos casos que la administración aplico en indebida forma la normatividad con la consecuencia de reintegrar lo cobrado por concepto de participación en plusvalía con la sanción de intereses legales.

De otra parte, la revisión de los fallos judiciales sirve como insumo; para adoptar mejoras al proceso; para que otras administraciones municipales y distritales conozcan de las decisiones judiciales en cuanto a la forma de aplicar e interpretar la normatividad aplicable en cuanto al procedimiento de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía; para que los técnicos y profesionales que estudian el urbanismo conozcan todas las etapas y procedimientos a seguir para que la participación en plusvalía cumpla su fin de instrumento de financiación del plan de ordenamiento territorial; y para proponer reformas legislativas que permita que la participación en plusvalía sea un instrumento de financiación de los planes de ordenamiento territorial eficaz.

1 Cálculo del efecto plusvalía

De la revisión de las sentencias objeto de estudio se observa que en la etapa de cálculo del efecto plusvalía, las demandas interpuestas en contra de Bogotá D.C, se pueden clasificar en los siguientes grupos, de conformidad a lo solicitado por la parte accionante:

1. Vulneración del principio de irretroactividad tributaria: Se argumenta que el artículo 363 de la constitución política de Colombia, consagra el principio de la irretroactividad tributaria en los siguientes términos:

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

Posteriormente se pone de presente que el procedimiento de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía, fue implantado en la ciudad de Bogotá D.C, mediante el Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003, es decir, que la administración está facultada para adelantar el referido trámite a partir del 30 de diciembre de 2003, dado que, un cobro realizado con fecha anterior aplicaría la aplicación de la norma en forma retroactiva vulnerando el artículo 363 de la constitución política de Colombia que señala la prohibición de aplicación retroactiva de las normas tributarias.

En este numeral se abordarán las sentencias que se refieren a demandas en donde presuntamente la administración de la ciudad de Bogotá D.C, efectuó el trámite de cálculo, liquidación exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía, antes del 30 de diciembre de 2003, fecha de expedición del Acuerdo 118 de 2003, mediante el cual se reglamentó el aludido procedimiento.

2. Inexistencia de hecho generador de plusvalía: Los demandantes señalan que no existe acción urbanística, es decir, no hay una nueva norma urbana que otorgue un uso más rentable o incremente el aprovechamiento del suelo en edificación, dado que, los beneficios en los que la administración sustenta la liquidación de la participación en plusvalía ya existían en la normatividad anterior, es decir, la administración está liquidando el gravamen sobre un beneficio ya existente.
3. El cálculo del efecto plusvalía debe fundamentarse en los índices básicos de construcción otorgados por la acción urbanística, dado que, para acceder a los índices máximos el propietario o poseedor del bien inmueble debe efectuar sesiones que están sometidas a su voluntariedad, concluyendo que el beneficio no se dio por la expedición de la acción urbanística, sino que requirió de un esfuerzo por parte del propietario o poseedor, lo que desvirtúa el cobro de la participación en plusvalía.
4. Método utilizado para determinar el valor del efecto plusvalía: los artículos 75, 76 y 77 de la Ley 388 de 1997, señalan la indebida aplicación del procedimiento a seguir para determinar el efecto plusvalía, dependiendo del hecho generador que se presente, es decir, si se presenta el hecho generador de incorporación del suelo rural al de expansión urbana o de la clasificación de parte del suelo rural como suburbano, se sustenta la aplicación indebida del el procedimiento señalado en el artículo 75 de la Ley 388 de 1997; si se presenta el hecho generador de cambio de uso se fundamenta la indebida aplicación del método consagrado en el artículo 76 de la Ley 388 de 1997; y si se trata de mayor aprovechamiento del suelo, se remite al procedimiento consagrado en el artículo 77 de la Ley 388 de 1997. En referencia al área del predio objeto de participación plusvalía, se debe tener en cuenta lo planteado en el artículo 78 de la Ley 388 de 1997.

En cuanto a este tema se encuentran demandas que señalan que la administración aplicó indebidamente el procedimiento para determinar el valor de la participación en plusvalía y el área objeto de dicha participación.

1.1 Vulneración del principio de irretroactividad tributaria

En este grupo se presentan cinco (5) expedientes judiciales que tienen sentencia de segunda instancia, es decir, la parte demandante y demandada interpusieron recurso en contra del fallo de primera instancia y despacho de segunda instancia ya se pronunció en cuanto al recurso, y por ende la decisión judicial se encuentra en firme y no es susceptible de revisión.

De otra parte se evidencia que en todos los expedientes se argumenta que la administración de Bogotá D.C, efectuó cobros de la participación en plusvalía cuyo hecho generador, es decir, acción urbanística o nueva norma urbana, fue expedida con anterioridad a la entrada en vigencia del Acuerdo 118 del 30 de diciembre 2003, norma que implantó el procedimiento de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía, lo cual vulnera la prohibición de retroactividad tributaria consagrada en el artículo 363 de la constitución política de Colombia.

El debate jurídico gira en torno a la interpretación del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, el cual consagra los hechos generadores de plusvalía y señala:

“Artículo 74º.- 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 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 el mismo 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. (...)

(subrayado fuera de texto)

De la lectura del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, se observa que el hecho generador de plusvalía debe consistir en una autorización específica que permita a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada.

Los demandantes consideran que la autorización específica a la cual se refiere el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, es la contenida en la acción urbanística, es decir, que basta con la expedición de la norma urbana para acceder al uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada.

La administración de Bogotá D.C, por su parte expone que cuando el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, se refiere a una autorización específica, la expedición de la acción urbanística, no es suficiente para que se concrete el hecho generador de plusvalía, porque para que el predio pueda acceder al uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, se requiere tramitar una licencia de construcción, entendida como ^{xxi} “*la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Cultural, y demás normatividad que regule la materia. las licencias de construcción se concretarán manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación.*”

Revisados los fallos de segunda instancia y los que se encuentran en firme, proferidos por el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se observa que los siguientes fallos aceptan la tesis de la parte demandante, es decir, que cuando el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 se refiere a autorización específica basta con la expedición de la acción urbanística para que se concrete el hecho generador de plusvalía:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B

Magistrado: Fabio Castiblanco Calixto

Proceso: 2004-02089

Fecha De Sentencia: 31/05/2007

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Aplica Retroactividad Tributaria

Instancia: Primera (Nota En Firme Improcedente Recurso)

El Despacho afirma que la plusvalía surge a partir de cuándo el ente territorial la adopta, dado que es un tributo de carácter municipal y requiere de un acto administrativo que lo incorpore en cada ente territorial. La exigibilidad solo se da cuando aparezca una de las situaciones contempladas en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997 (actos que impliquen transferencia de dominio o solicitud de licencia de construcción), pero requiere que el municipio haya adoptado la tarifa del gravamen con anterioridad. Parágrafo artículo 5 del Acuerdo 118 de 2003, señala una liquidación y cobro retroactivo de la participación en plusvalía, está en contravía al artículo 363 de la constitución nacional que consagra la irretroactividad tributaria.

La Secretaría de Planeación Distrital interpuso recurso de apelación frente al fallo, pero el Despacho lo declaro improcedente quedando en firme la providencia.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta

Magistrado: William Giraldo Giraldo

Proceso: 2004-02074-01

Fecha De Sentencia: 31/05/2011

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Aplica Retroactividad Tributaria

Instancia: Segunda

“(...) De acuerdo con lo expuesto encuentra la Sala que el Decreto 298 del 16 de septiembre de 2003, configura el hecho generador de la participación en plusvalía, toda

vez que constituye una decisión administrativa que establece una acción urbanística de las que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, “un cambio en los usos del suelo y un mayor aprovechamiento del mismo”. Además, esa acción urbanística está contenida en un instrumento que desarrolla el plan de ordenamiento territorial, como es el plan parcial, en el que, de manera expresa, se consagró que constituía una zona con efecto plusvalía, por cuanto se cambió la clasificación del suelo, incorporándolo a suelo urbano.

Con fundamento en lo expuesto se desvirtúa la afirmación del demandado, según la cual, si bien la Administración Distrital de acuerdo con la Ley 388 de 1997 tenía la posibilidad autorizar usos y edificabilidades a través de un plan parcial, en las disposiciones del decreto en mención no aparece la definición de autorizaciones específicas, mientras que, se reitera, el plan parcial si es demostrativo de la decisión administrativa contentiva de la acción urbanística.

Y no puede tenerse, como se reclama por la demandada, que el hecho generador de la participación en plusvalía sea la autorización específica, que en este caso consistiría, a su juicio, en la licencia de urbanismo o construcción, toda vez que el legislador de manera taxativa definió el hecho generador de la participación de la plusvalía en el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, y se demostró que en el sub judice el plan parcial cumplía con los presupuestos consagrados en la precitada norma, aunado a que la ley en mención hace referencia a la solicitud de licencia de urbanización o construcción en el artículo 83 pero para la exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía, lo que presupone la existencia de cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 b.

Fijado el hecho generador en el asunto en análisis (expedición del Decreto 298 de 2003), debe precisarse si existió vulneración al principio de irretroactividad tributaria al liquidarse el efecto plusvalía con la Resolución 220 de 2004, teniendo en cuenta que el Concejo de Bogotá, estableció las normas para la aplicación de la participación en plusvalía con el Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003, publicado en el Registro Distrital 3017 de diciembre 30 de 2003. Es decir, que, en virtud del principio de irretroactividad, para la liquidación del efecto plusvalía en el Distrito Capital, el hecho generador debe darse después de la entrada en vigencia del Acuerdo 118 de 2003. Como quiera que el hecho generador de la participación en plusvalía, en el asunto en examen, acaeció con la decisión administrativa contenida en el Decreto 298 del 16 de septiembre de 2003, y que a esa fecha no se había expedido el Acuerdo para la aplicación de dicho tributo en el Distrito Capital, la Administración no podía entrar a liquidar el efecto plusvalía aplicando disposiciones contenidas en el Acuerdo 118 de 2003, como lo determinó el a quo.(...)”

Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B

Magistrada: Beatriz María Martínez Quintero

Proceso: 2012-00068-01

Fecha De Sentencia: 05/12/2013

Decisión: Favorable

Fundamento: Aplica Retroactividad Tributaria

Instancia: Segunda

(...) El Despacho señala que con relación al nacimiento de la obligación tributaria debe distinguirse dos situaciones: 1 El momento de causación del impuesto, que es en el cual se concreta o realiza el hecho generador previsto en la ley y que da origen a las obligaciones de liquidar y pagar el tributo. 2 El momento de exigibilidad de la obligación, que es la fecha o época establecida en las normas para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, por regla general el posterior a la causación del impuesto.

El hecho generador de la participación en plusvalía fue el Decreto 188 del 21 de junio de 2005, por medio del cual se reglamentó la Unidad de Planeamiento Zonal UPZ No 21 Los Andes, toda vez que autorizó un mayor aprovechamiento del suelo en el territorio señalado. Así las cosas, a partir del 21 de junio de 2005, la administración podía exigir a los propietarios el pago del efecto plusvalía, por lo que se evidencia la legalidad de los actos acusados (...)

En cuanto a la tesis planteada por la administración de Bogotá D.C, según la cual, conforme al artículo 74 de la Ley 388 de 1997, la expedición de la acción urbanística, no es suficiente para que se concrete el hecho generador de plusvalía, porque para que el predio pueda acceder al uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, se requiere tramitar una licencia de construcción, fue acogida en los siguientes fallos de segunda instancia:

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta

Magistrada: Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez

Proceso: 2005-00262-01

Fecha De Sentencia: 05/12/2011

Decisión: Desfavorable
Fundamento: No Aplica Retroactividad Tributaria
Instancia: Segunda

“(…) El Despacho manifiesta que conforme al artículo 74 de la Ley 388 de 1997 que los elementos del hecho generador que constituyen los requisitos para la participación en plusvalía son: La decisión administrativa de carácter general que contiene o configura una acción urbanística conforme con el POT o con los instrumentos que lo desarrollen y la autorización específica para destinar el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada. Por lo tanto, las decisiones plasmadas en el POT o en los instrumentos que lo desarrollen, no constituyen todavía una autorización específica que configure el nacimiento de una obligación tributaria.

Si bien la autorización específica solamente puede expedirse bajo el supuesto de la existencia de la autorización general constitutiva de una actuación urbanística, el tributo solo será exigible en el momento en que tal actuación se profiera.

Existe un caso particular en el cual la sentencia de primera instancia acoge la tesis de la parte demandante, es decir, que cuando el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 se refiere a autorización específica basta con la expedición de la acción urbanística para que se concrete el hecho generador de plusvalía y, en segunda instancia asume la tesis de la administración de la ciudad de Bogotá D.C, el sentido de que la expedición de la acción urbanística, no es suficiente para que se concrete el hecho generador de plusvalía, porque para que el predio pueda acceder al uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, se requiere tramitar una licencia de construcción:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A

Magistrada: Stella Jeannette Carvajal Basto

Proceso: 2011-00252-00

Fecha De Sentencia: 13/04/2012

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Aplica Retroactividad Tributaria

Instancia: Primera

“(...) Se concluye que existe el fenómeno de retroactividad tributaria porque el Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003 por medio del cual se adopta la participación en plusvalía en Bogotá D.C es posterior a la expedición del Decreto 075 del 20 de marzo de 2003 correspondiente a la UPZ 88/97(...)”

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta

Magistrado: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Proceso: 2011-00252-01

Fecha De Sentencia: 26/02/2015

Decisión: Favorable

Fundamento: No Aplica Retroactividad Tributaria

Instancia. Segunda

“(...) El Despacho señala que cuando la norma se refiere a autorización específica, debe entenderse que el acto debe facultar para algo determinado, particular, concreto, delimitado y definido. Puede decirse que en la determinación normativa del supuesto de hecho de la participación en plusvalía se estableció la "autorización específica" como una referencia temporal que permite determinar el momento en que se perfecciona el hecho que

da lugar al nacimiento de la obligación tributaria. El artículo 3 del Acuerdo 118 de 2003, estableció que el hecho generador de la participación en plusvalía lo constituía las autorizaciones específicas, ya sea para destinar el inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo. En virtud del principio de irretroactividad tributaria, para la liquidación del efecto plusvalía en el distrito capital, el hecho generador debe darse después de la entrada en vigencia del Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003. En el caso en estudio los actos demandados determinaron como hecho generador de plusvalía la expedición de la licencia de construcción No 07-05-0114 del 12 de febrero de 2007. En este caso la licencia de construcción constituye la autorización específica, en tanto, mediante esta decisión administrativa se concreta el aumento de potencial de edificación de los predios en cuestión, ya que con el incremento del índice de construcción no basta. La sala ha señalado que el hecho de que la norma que instrumente el POT (Decreto 075 del 20 de marzo de 2003), sea anterior a la adopción del tributo de la plusvalía en el distrito capital (Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003), no significa que el gravamen se aplique retroactivamente, toda vez que la referencia al POT y a los instrumentos que lo desarrollen es necesaria e intrínseca a este gravamen de conformidad con el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 y no constituyen la autorización específica de la administración necesaria para que se configure el hecho generador (...)”

Los fallos de primera instancia que acogieron la tesis expuesta por la parte demandante, es decir, que cuando el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 se refiere a autorización específica basta con la expedición de la acción urbanística para que se concrete el hecho generador de plusvalía, son los siguientes:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A

Magistrada: *María Marcela Del Socorro Cadavid Bringe*

Proceso: 2012 - 00239

Fecha De Sentencia: 12/02/2014

Decisión: Favorable

Fundamento: No Aplica Retroactividad Tributaria – Decreto 327 De 2004

Instancia: Primera

“(…) El Despacho manifiesta que es claro que el hecho generador ocurre de acuerdo a lo que se estatuya en el POT o en los instrumentos que lo desarrollen. En el presente caso no está en discusión que el nuevo POT es el decreto 619 del 2000 y el instrumento que lo desarrolla para el predio de la litis es el Decreto 327 del 11 de octubre de 2004, por el cual se reglamente el tratamiento de desarrollo urbanístico en el distrito capital, norma posterior al Acuerdo 118 de 2003, puesto que fue con fundamento a dicha norma que se adelantó el estudio comparativo de precios por metro cuadrado, se determinó el efecto plusvalía y finalmente se expidió la licencia de construcción, por lo tanto no es admisible el argumento del demandante según el cual solamente debe tenerse en cuenta la fecha de entrada en vigencia del nuevo POT Decreto 619 del 2000, el cual es anterior a la expedición del Acuerdo 118 de 2003.(…)”

Los fallos de primera instancia que acogieron la tesis expuesta por la administración de la ciudad de Bogotá D.C, es decir, que conforme al artículo 74 de la Ley 388 de 1997, la expedición de la acción urbanística, no es suficiente para que se concrete el hecho generador de plusvalía, porque para que el predio pueda acceder al uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del

suelo permitiendo una mayor área edificada, se requiere tramitar una licencia de construcción, fueron los siguientes:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B

Magistrada: Nelly Yolanda Villamizar De Peñaranda

Proceso: 2008 - 00278

Fecha De Sentencia: 30/09/2010

Decisión: Favorable

Fundamento: No Aplica Retroactividad Tributaria

Instancia: Primera

“(…) No existe el fenómeno de retroactividad tributaria porque la autorización de la licencia de construcción No LC 05-3-0689 del 12 de diciembre de 2005 es el medio para acceder al mejor aprovechamiento del suelo y es posterior a la expedición del Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003 (…)”

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B

Magistrada: Stella Jeannette Carvajal Basto

Proceso: 2012-00381

Fecha De Sentencia: 13/05/2015

Decisión: Favorable

Fundamento: No Aplica Retroactividad Tributaria

Instancia: Primera

“El Despacho observa que conforme al Acuerdo 06 de 1990, para que un predio sea considerado como urbano, debe surtir proceso de incorporación, es decir, debía existir un

uso definitivo para el área en donde se encuentra ubicado o adelantar proceso de concertación. La norma urbana que contenga acciones urbanísticas puede ser preexistente a la norma que contempla la participación en plusvalía, ya que para la determinación del tributo se debe tener en cuenta los cambios de uso de suelo y los índices de edificabilidad, este es el punto de partida para examinar la naturaleza y condiciones de los predios a los que se pretende imponer el tributo. La Sala encuentra en este caso que el artículo 350 del Decreto 619 del 2000, modificado por el artículo 238 del Decreto 469 de 2003, fue la norma urbanística que clasificó al predio como de uso urbano y en aplicación al artículo 4 del Decreto 327 de 2004, se tramitó la licencia de urbanismo, siendo esta la autorización específica que permitió el mayor aprovechamiento del predio. No se vulnera el principio de irretroactividad tributaria, pues el hecho generador se consolidó con licencia de construcción No 09-4-0925 del 24 de junio de 2009 que constituyó la autorización específica de aprovechamiento, la cual es posterior a la entrada en vigencia del Acuerdo 118 de 2003. Se encuentra probado que los cálculos se hicieron sobre los valores de uso agrológico y uso urbano del predio, antes y después de la acción urbanística respectivamente.”

Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A

Magistrada: María Marcela Del Socorro Cadavid Bringe

Proceso: 2012-00505

Fecha De Sentencia: 12/03/2014

Decisión: Favorable

Fundamento: No Aplica Retroactividad Tributaria

Instancia: Primera

“(…) El Despacho manifiesta que el Decreto 327 de 2004 establece normas generales y abstractas, entre sus objetivos principales tiene el de planificar la ocupación del territorio. No es una norma que determine autorizaciones específicas para predios en particular, la autorización específica se encuentra contenida en la licencia de construcción. Por tanto, el hecho generador de la plusvalía ocurre con la acción o intervención urbanística y la exigibilidad opera con la solicitud de licencia de construcción. EL Decreto 327 de 2004, no solo modifico los usos de suelo, también asignó mayor aprovechamiento del suelo en edificación, al suprimir la restricción de usos para vivienda.”

Juzgado 43 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá Sección 4

Proceso: 2015-00063

Fecha De Sentencia: 11/04/2016

Decisión: Favorable

Fundamento: No Aplica Retroactividad Tributaria

Instancia: Primera

“El Despacho señala que cuando la norma se refiere a autorización específica, debe entenderse que el acto debe facultar para algo determinado, particular, concreto, delimitado y definido. Esta clase de autorización no solo es la contemplada en el POT las normas que lo adoptan, pues esos actos administrativos establecen de manera general las zonas y subzonas que se beneficiaran con la acción urbanística, sino un acto subjetivo que plasme la autorización al particular para efectos urbanísticos. De esta forma puede decirse que en la determinación normativa del supuesto de hecho de la participación en plusvalía se estableció la "autorización específica" como una referencia temporal que permite determinar el momento en que se perfecciona el hecho que da lugar al nacimiento

de la obligación tributaria. En concordancia con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, se estableció que el hecho generador del tributo se configura con la autorización específica del aprovechamiento del uso del suelo o del área de edificación a determinado inmueble contemplado en el POT o en las normas que lo instrumentan.”

1.2 Inexistencia de hecho generador de plusvalía

Los expedientes de las demandas se sustentan en los siguientes argumentos expuestos por los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles sujetos al gravamen de participación en plusvalía:

- Los propietarios o poseedores de predios urbanizables no urbanizados localizados en *suelo urbano y de expansión urbana de la ciudad de Bogotá D.C*, argumentan que la acción urbanística que contempla los beneficios de uso más rentable y mayor aprovechamiento en edificabilidad es el Decreto 619 del 2000 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá D.C, se afirma que la expedición del Decreto 327 de 2004, no puede ser contemplada como acción urbanística, pues los beneficios contenidos en la norma ya existen en el Decreto 619 del 2000.
- La administración distrital señala que para el caso objeto de análisis la acción urbanística se encuentra contemplada en el Decreto 327 de 2004, toda vez, que el predio objeto del gravamen antes de la expedición del mencionado Decreto tenía usos agrícolas y la referida norma tiene por objeto: ^{xxii} *“reglamentar las condiciones para la urbanización de terrenos o conjunto de terrenos urbanizables no urbanizados, localizados en suelo urbano y de expansión urbana del territorio Distrital, así como el sistema de reparto de cargas y beneficios aplicable a los predios que no están sujetos a la formulación y adopción de*

Planes Parciales y/o Planes de Ordenamiento Zonal, sin perjuicio de las normas establecidas para la aplicación de la participación en plusvalía o de otros instrumentos de financiación”

Al respecto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se pronunció en las siguientes sentencias de primera instancia, acogiendo los argumentos expuestos por la administración de la ciudad de Bogotá D.C, en el sentido de señalar que los beneficios de uso más rentable y/o mayor aprovechamiento en edificabilidad para los predios ubicados en *suelo urbano y de expansión urbana de la ciudad de Bogotá D.C*, se consagran en el Decreto 327 de 2004 y por ende, dicha norma debe ser considerada como acción urbanística, en los siguientes términos:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A

Magistrada: María Marcela Del Socorro Cadavid Bringe

Proceso: 2012 - 00239

Fecha De Sentencia: 12/02/2014

Decisión: Favorable

Fundamento: No Aplica Retroactividad Tributaria – Decreto 327 De 2004

Instancia: Primera

“(…) El Despacho manifiesta que es claro que el hecho generador ocurre de acuerdo a lo que se estatuya en el POT o en los instrumentos que lo desarrollen. En el presente caso no está en discusión que el nuevo POT es el decreto 619 del 2000 y el instrumento que lo desarrolla para el predio de la litis es el Decreto 327 del 11 de octubre de 2004, por el cual se reglamente el tratamiento de desarrollo urbanístico en el distrito capital, norma posterior al Acuerdo 118 de 2003, puesto que fue con fundamento a dicha norma que se

adelantó el estudio comparativo de precios por metro cuadrado, se determinó el efecto plusvalía y finalmente se expidió la licencia de construcción, por lo tanto no es admisible el argumento del demandante según el cual solamente debe tenerse en cuenta la fecha de entrada en vigencia del nuevo POT Decreto 619 del 2000, el cual es anterior a la expedición del Acuerdo 118 de 2003. De acuerdo con lo manifestado por la administración en los actos administrativo acusados y en el estudio técnico se produjo el hecho generador, por cuanto el predio antes de la expedición del nuevo POT tenía permitido únicamente el uso agrícola y con el nuevo POT se permitió su urbanización y por ende mayor edificabilidad. Para lo cual se expidió el Decreto 327 de 2004 que reglamentó su nuevo uso, dándose así el supuesto normativo contemplado en la Ley 388 de 1997 y el Acuerdo 118 de 2003. Así las cosas, es claro que a partir no solo de la expedición del POT (Decreto 619 de 2000) si no del decreto que lo desarrolla (Decreto 327 de 2004) es posible afirmar que ocurre el hecho generador de plusvalía, que como se evidencia se trata de una actuación compleja susceptible de transcurrir en el tiempo en un periodo prolongado. Conforme al literal b) del artículo 5 del Decreto 327 de 2004 para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de desarrollo que tengan un área igual o superior a 10 hectáreas urbanizables es obligatoria la formulación de planes parciales, como en el caso en estudio el área del predio no supera las 10 hectáreas no debía expedirse plan parcial, caso en el cual el hecho generador de la plusvalía ocurría a la entrada en vigencia del Decreto 327 de 2004. En lo atinente a la fecha de la licencia de construcción o urbanización (11 de enero de 2005 - modificada el 28 de febrero de 2007), es claro que la fecha de expedición corresponde a la fecha de exigibilidad de la plusvalía, la cual puede darse varios meses o años con posterioridad a la fecha de ocurrencia del hecho generador.

En cuanto a los actos administrativos de liquidación del pre cálculo, se afirma que son actos definitivos, los cuales no fueron objeto de pretensiones en la demanda, no obstante, no se aprecia ninguna ilegalidad, si se tiene en cuenta que en este caso la participación en plusvalía es exigible por haber ocurrido el hecho generador del tributo. (...)”

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A

Magistrada: María Marcela Del Socorro Cadavid Bringe

Proceso: 2012 - 00239

Fecha De Sentencia: 12/02/2014

Decisión: Favorable

Fundamento: No Aplica Retroactividad Tributaria – Decreto 327 De 2004

Instancia: Primera

“(...) El Despacho manifiesta que es claro que el hecho generador ocurre de acuerdo a lo que se estatuya en el POT o en los instrumentos que lo desarrollen. En el presente caso no está en discusión que el nuevo POT es el decreto 619 del 2000 y el instrumento que lo desarrolla para el predio de la litis es el Decreto 327 del 11 de octubre de 2004, por el cual se reglamente el tratamiento de desarrollo urbanístico en el distrito capital, norma posterior al Acuerdo 118 de 2003, puesto que fue con fundamento a dicha norma que se adelantó el estudio comparativo de precios por metro cuadrado, se determinó el efecto plusvalía y finalmente se expidió la licencia de construcción, por lo tanto no es admisible el argumento del demandante según el cual solamente debe tenerse en cuenta la fecha de entrada en vigencia del nuevo POT Decreto 619 del 2000, el cual es anterior a la expedición del Acuerdo 118 de 2003.(...)”

Por otra parte, la tesis planteada por la parte demandante, es decir, los propietarios o poseedores de los predios ubicados en predios urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano y de expansión urbana de la ciudad de Bogotá D.C, en el sentido de argumentar que los beneficios plasmados en el Decreto 327 de 2004, se encuentran contenidos en el Decreto 619 del 2000 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá D.C, y por tanto dicha norma no puede ser tenida en cuenta como acción urbanística, fue acogida en el siguiente fallo del Tribunal de Cundinamarca en primera instancia:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B

Magistrada: Stella Jeannette Carvajal Basto

Proceso: 2012-00381

Fecha De Sentencia: 13/05/2015

Decisión: Favorable

Fundamento: No Aplica Retroactividad Tributaria

Instancia: Primera

El Despacho observa que conforme al Acuerdo 06 de 1990, para que un predio sea considerado como urbano, debe surtir proceso de incorporación, es decir, debía existir un uso definitivo para el área en donde se encuentra ubicado o adelantar proceso de concertación. La norma urbana que contenga acciones urbanísticas puede ser preexistente a la norma que contempla la participación en plusvalía, ya que para la determinación del tributo se debe tener en cuenta los cambios de uso de suelo y los índices de edificabilidad, este es el punto de partida para examinar la naturaleza y condiciones de los predios a los que se pretende imponer el tributo. La Sala encuentra en este caso que el artículo 350 del Decreto 619 del 2000, modificado por el artículo 238 del Decreto 469 de 2003, fue la

norma urbanística que clasifico al predio como de uso urbano y en aplicación al artículo 4 del Decreto 327 de 2004, se tramito la licencia de urbanismo, siendo esta la autorización específica que permitió el mayor aprovechamiento del predio. No se vulnera el principio de irretroactividad tributaria, pues el hecho generador se consolido con licencia de construcción No 09-4-0925 del 24 de junio de 2009 que constituyo la autorización específica de aprovechamiento, la cual es posterior a la entrada en vigencia del Acuerdo 118 de 2003. Se encuentra probado que los cálculos se hicieron sobre los valores de uso agrológico y uso urbano del predio, antes y después de la acción urbanística respectivamente.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B

Magistrada: Beatriz María Martínez Quintero

Proceso: 2011-00273

Fecha De Sentencia: 23/08/2013

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Falsa Motivación - Cálculo

Instancia: Primera

Omisión de la administración, no justifica el hecho generador de la plusvalía y por ende no puede sustentar el valor de la participación en plusvalía. Se concluye que el instrumento aplicable al caso es el Decreto 469 del 23 de diciembre de 2003, el cual es anterior a la expedición del Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003

Existe un expediente con sentencia de segunda instancia, es decir, que tiene decisión en firme, en el cual la parte demandante, argumenta inexistencia de hecho generador de plusvalía, pero en esta ocasión, señala que la administración realizó de manera incorrecta el estudio comparativo de

norma, toda vez, que en el caso concreto existe un ejercicio de comparación previo entre el Acuerdo 6 de 1990 y el Decreto 075 de 2003, posteriormente la administración de Bogotá D.C, expidió una nueva norma que derogó el Decreto 075 de 2003, y es el Decreto 059 de 2007. El demandante señala que el ejercicio correcto de comparación de norma es compara el Decreto 075 de 2003 con el Decreto 059 de 2007, cuyo resultado sería que no existe hecho generador de plusvalía pues al comparar las dos normas no existen beneficios. No obstante, la administración de la ciudad de Bogotá realizó el ejercicio comparativo de norma entre el Acuerdo 06 de 1990 y tomando como acción urbanística al Decreto 059 de 2007, y con este insumo liquidó el efecto plusvalía.

Frente al caso la administración de la ciudad de Bogotá D.C, argumentó que el Decreto 059 de 2007, subrogó al Decreto 075 de 2003, es decir lo reemplazó, más no lo derogó y que adicionalmente, en el ejercicio comparativo de norma el Plan de Ordenamiento Territorial, se debe tener en cuenta como una sola acción urbanística, es decir, siempre que exista una modificación, la última norma, en este caso el Decreto 059 de 2007, es la acción urbanística y se compara con el ordenamiento anterior, en este caso el Acuerdo 06 de 1990.

En este caso, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de segunda instancia acogió la tesis de la administración de la ciudad de Bogotá D.C, en el siguiente fallo:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección C en Descongestión

Magistrada: Ana María Rodríguez Álava

Proceso: 2012-00065-01

Fecha De Sentencia: 17/02/2015

Decisión: Favorable

Fundamento: Comparación Decretos 059 de 2007 vs 075 de 2003

Instancia: Segunda

“(…) El Despacho afirma que los decretos que reglamentan una UPZ no son una única acción urbanística, el término subrogación que aparece en el Decreto 059 de 2007 implica que este reemplaza al Decreto 075 de 2003, es decir, para efectos del trámite de plusvalía se debe revisar si entre las dos normas existe algún beneficio, en el caso objeto de análisis es evidente que no existe beneficio, pues las dos normas permiten las mismas posibilidades constructivas. Primera instancia acertó al manifestar que el ejercicio de comparación entre el Acuerdo 06 de 1990 y el Decreto 056 de 2007 era el correcto porque a partir de este existen beneficios (…)”

En otro expediente la parte demandante, se opone a la liquidación del efecto plusvalía señalando la inexistencia del hecho generador del gravamen toda vez que existe una norma que derogó la acción urbanística con la cual la administración distrital efectuó el trámite de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro del efecto plusvalía.

La administración de la ciudad de Bogotá D.C, señala que, si bien es cierto, la norma en la cual se fundamentó el trámite de liquidación del efecto plusvalía esta derogada, existe un régimen de transición, es decir, la nueva norma contempló la aplicación de la norma anterior y en virtud de dicho régimen se efectuó el trámite de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro del efecto plusvalía.

El Juzgado 43 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá Sección 4, en sentencia de primera instancia acogió la tesis de la administración de la ciudad de Bogotá D.C, en la siguiente sentencia:

Juzgado 43 Administrativo De Oralidad Del Circuito De Bogotá Sección 4

Proceso: 2015-00063

Fecha De Sentencia: 11/04/2016

Decisión: Favorable

Fundamento: No Aplica Retroactividad Tributaria

Instancia: Primera

“Se puede concluir que los actos demandados gozan de legalidad y la falsa motivación de los mismos no es viable o no se presenta, toda vez que, dentro del plenario, la administración se basó en hechos reales que se encuentran probados dentro del proceso, al momento de iniciar el trámite de liquidar, inscribir el efecto plusvalía, notificar, pagar y resolver recursos frente a los actos demandados. La retroactividad consiste en la prolongación de la aplicación de una ley a una fecha anterior a la entrada de su vigencia. Dentro de las principales excepciones a la irretroactividad de la ley se distinguen 3 clases de leyes; leyes retroactivas, leyes de aplicación inmediata y leyes de aplicación diferida. Para el caso que nos ocupa cabe recordar que con la expedición del Decreto 364 de 2013, se dispuso en el artículo 558 un régimen de transición, el cual señala que los instrumentos y procedimientos radicados en debida forma antes de la entrada en vigencia de la referida norma, se resolverán con base a las normas vigentes al momento de su radicación. Para el despacho es claro que para el caso que nos ocupa el trámite por parte de la administración comenzó con anterioridad a la expedición del Decreto 364 de 2013, es decir que, la actuación para efectos de la liquidación del efecto plusvalía imposibilita dejar sin efectos lo establecido en el Decreto 443 de 2011. No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que mediante proveído de fecha 27 de marzo de 2014, proferido por el Honorable Consejo de Estado, se ordenó la suspensión provisional de los efectos del Decreto 364 de

2013, es decir, que las normas derogadas con este Decreto cobraron nuevamente vigencia, lo que sin confusión alguna nos lleva a tener como válido el procedimiento adelantado por la administración para liquidar el efecto plusvalía sobre el inmueble de propiedad de la sociedad demandante. Existen unos términos previamente establecidos, para determinar el efecto plusvalía, sin embargo, dentro de las normas que regulan la materia no existe sanción alguna frente al vencimiento de términos, situación que impide acceder a la solicitud de nulidad, ya que no se establece una consecuencia jurídica por el vencimiento de términos establecidos para adelantar el procedimiento, sin que ello implique, que no exista sanción al momento de hacer efectivo el cobro de las sumas ordenadas.(...)”

1.3 El cálculo del efecto plusvalía debe fundamentarse en los índices básicos de construcción otorgados por la acción urbanística.

Los demandantes señalan que en el trámite de cálculo del efecto plusvalía se deben tener en cuenta los índices básicos de construcción para hacer el ejercicio comparativo de norma, toda vez, que los índices máximos están supeditados a cesiones que implican un esfuerzo por parte del propietario del predio y la plusvalía, es entendida como un gravamen que se genera con la sola expedición de la norma urbanística, es decir, esta es suficiente para acceder al beneficio contemplado en la acción urbanística, sea uso más rentable del suelo o mayor aprovechamiento en edificabilidad.

La Administración de la ciudad de Bogotá argumenta que conforme a la Ley 388 de 1997 y a los decretos reglamentarios de la participación en plusvalía, en el procedimiento de cálculo se debe tener en cuenta el mayor aprovechamiento otorgado por la acción urbanística, motivo por el cual dicho procedimiento debe ser efectuado teniendo en cuenta los índices máximos contemplados en la nueva norma urbanística.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencias de primera instancia asumió la tesis planteada por la administración de la ciudad de Bogotá D.C, en el siguiente sentido:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A

Magistrada: María Marcela Del Socorro Cadavid Bringe

Proceso: 2012-00505

Fecha De Sentencia: 12/03/2014

Decisión: Favorable

Fundamento: Aplicación Índices Máximos De Construcción

Instancia: Primera

“El estudio comparativo de norma se realiza conforme al contenido de las normas urbanísticas y no con la verificación real de los supuestos normativos. El artículo 5 del Decreto 020 de 2011, es la norma que fija el procedimiento de cálculo y liquidación del efecto plusvalía, consagra que se deben tener en cuenta los índices máximos. Afirma que las normas urbanísticas son reglas de juego a las cuales pueden acogerse los distintos actores del mercado inmobiliario y de la construcción, pero no son susceptibles de variar el monto de la plusvalía dependiendo de la voluntad de los propietarios que no deseen hacer uso de las prerrogativas que de ellas se derivan. La plusvalía ocurre independientemente de las cargas urbanísticas, las cargas urbanísticas son parámetros tendientes a mejorar el espacio urbano, destinadas a infraestructura común y básica de una zona específica contemplada en el POT, de acuerdo a las condiciones del sector, y constituyen un desarrollo de la función social de la sociedad y del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios en materia de urbanismo.”

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A

Magistrada: María Marcela Del Socorro Cadavid Bringe

Proceso: 2012-00370

Fecha De Sentencia: 26/02/2014

Decisión: Favorable

Fundamento: Aplicación Índices Máximos De Construcción

Instancia: Primera

“La controversia gira alrededor de establecer si para efectuar el cálculo del efecto plusvalía la administración distrital debe tener en cuenta los índices básicos o los índices máximos de construcción, teniendo en cuenta que para alcanzar los índices máximos el particular debe realizar cesiones adicionales. El Despacho señala que el artículo 5 del Decreto 020 de 2011, norma que fija el procedimiento de cálculo y liquidación del efecto plusvalía, consagra que se deben tener en cuenta los índices máximos. Afirma que las normas urbanísticas son reglas de juego a las cuales pueden acogerse los distintos actores del mercado inmobiliario y de la construcción, pero no son susceptibles de variar el monto de la plusvalía dependiendo de la voluntad de los propietarios que no deseen hacer uso de las prerrogativas que de ellas se derivan. La plusvalía ocurre independientemente de las cargas urbanísticas, las cargas urbanísticas son parámetros tendientes a mejorar el espacio urbano, destinadas a infraestructura común y básica de una zona específica contemplada en el POT, de acuerdo a las condiciones del sector, y constituyen un desarrollo de la función social de la sociedad y del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios en materia de urbanismo.”

1.4 Método utilizado para determinar el valor del efecto plusvalía

En los expedientes se observa que los demandantes argumentan que la administración de la ciudad de Bogotá D.C, no tuvo en cuenta los procedimientos contemplados en la Ley 388 de 1997, para efectos de realizar el procedimiento de cálculo del efecto plusvalía y para establecer el área del bien inmueble sujeto al gravamen.

La administración de Bogotá D.C, señala que dentro de los trámites de cálculo del efecto plusvalía se tuvo en cuenta los parámetros establecidos en la Ley 388 de 1997 y demás normas reglamentarias del nivel nacional y las normas distritales.

Se observa que existe un pronunciamiento con sentencia de segunda instancia, es decir, actualmente se encuentra en firme. Fue expedido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y acoge la tesis planteada por la parte demandante y revoca la sentencia de primera instancia en donde se había acogido los planteamientos de la administración de la ciudad de Bogotá D.C, en los siguientes términos:

Juzgado 43 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá Sección 4

Proceso: 2013-00168-00

Fecha De Sentencia: 24/03/2015

Decisión: Favorable

Fundamento: Aplicación Método De Cálculo Efecto Plusvalía

Instancia: Primera

“El Despacho señala que no existe falsa motivación, la administración se basó en hechos reales para decidir los cuales están probados dentro del proceso. En el caso objeto de análisis se presentan dos hechos generadores de plusvalía, mayor aprovechamiento del suelo en edificabilidad y cambio de uso del suelo a uno más rentable, el incremento de

valor del suelo, no se dio únicamente en la nueva parte edificada, sino en toda el área de terreno. La plusvalía afecta toda el área de terreno, teniendo en cuenta la aplicación del hecho generador de cambio de uso de suelo a uno más rentable.”

Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B

Magistrada: Amparo Navarro López

Proceso: 2013-00168-01

Fecha De Sentencia: 28/07/2016

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Aplicación Método De Cálculo Efecto Plusvalía

Instancia: Segunda

“Primera instancia observa 2 hechos generadores de plusvalía, revisado el expediente solo existe uno, el de mayor aprovechamiento del suelo en edificación.

Conforme al artículo 77 de la Ley 388 de 1997, la liquidación del efecto plusvalía tiene las siguientes fases; primero: se establece el precio comercial de referencia antes de la acción urbanística, obteniendo el precio de referencia; segundo: se determinan el número de metros cuadrados que se estiman como objeto del efecto plusvalía, esto es el área potencial de edificación autorizada; finalmente los dos valores el precio de referencia y el área potencial de edificación autorizada se multiplican y dividen entre el área de predio objeto de gravamen y se obtiene el valor de plusvalía, y a dicho valor se le aplica la tarifa en el caso de Bogotá el 50%.

En el caso en estudio al aplicar la formula el valor a pagar por la parte demandante es de \$15.483.000, equivalente a €5.161, y se habían pagado \$152.777.000, equivalente a

€50.925. Motivo por el cual se aceptan las pretensiones, revoca la sentencia de primera instancia se declara la nulidad de las resoluciones de liquidación.”

Existe el siguiente fallo de primera instancia que acoge la tesis de la parte demandante, con una particularidad, dentro de parte resolutive de la sentencia ordena realizar nuevamente el cálculo del efecto plusvalía:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B

Magistrada: Beatriz María Martínez Quintero

Proceso: 2012-00632

Fecha De Sentencia: 24/10/2013

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Aplicación Método De Cálculo Efecto Plusvalía

Instancia: Primera

“Los avalúos utilizados están conforme al numeral 1 del artículo 77 de la Ley 388 de 1997, el cual señala que el efecto total de plusvalía resulta de dividir el monto total del mayor valor entre el área objeto de la participación en plusvalía, la operación realizada en los actos de liquidación es una resta entre el valor de terreno después de la acción urbanística y el valor actualizado antes de la acción urbanística. El fallo anula las Resoluciones 0286 del 17 de abril de 2007 y 21775 del 17 de noviembre de 2009 y ordena volver a liquidar la plusvalía conforme al artículo 77 de la Ley 388 de 1997.”

2 Liquidación del efecto plusvalía

De la revisión de las sentencias objeto de estudio se observa que en la etapa de liquidación del efecto plusvalía, las demandas interpuestas en contra de Bogotá D.C, se pueden clasificar en los siguientes grupos, de conformidad a lo solicitado por la parte accionante:

1. Ausencia de motivación: se argumenta que los actos administrativos no explican, ni fundamentan el procedimiento para calcular el efecto plusvalía, por tal motivo, no es posible determinar de dónde se genera la obligación de la participación en plusvalía y se vulnera el derecho a la defensa, pues al no conocer los fundamentos de la decisión de la administración, la parte interesada no tiene la oportunidad de controvertir e intentar la revisión, mediante los recursos legales.
2. Indebida notificación: los demandantes señalan que los actos administrativos de liquidación del efecto plusvalía, no les fueron notificados o fueron notificados sin el cumplimiento de los requisitos contemplados legalmente, como consecuencia de ello, las liquidaciones no les son oponibles, es decir, no son susceptibles de cobro por parte de la administración de la ciudad de Bogotá D.C.

2.1 Ausencia de motivación.

Los demandantes argumentan que, en los actos administrativos de liquidación, la administración de Bogotá D.C, no explica el procedimiento efectuado para calcular el efecto plusvalía, por ende, no tuvieron la oportunidad de controvertir la decisión de la administración, pues nunca la conocieron de manera integral.

La administración de la ciudad de Bogotá D.C, manifiesta que los actos administrativos de liquidación, cumplen con los requisitos establecidos en la Ley 388 de 1997 y normatividad reglamentaria del procedimiento de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía y que los demandantes tuvieron la oportunidad de presentar sus inconformidades mediante la interposición de recursos contemplados en la ley.

Revisadas las sentencias se observa que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, asumió la tesis planteada por parte de los demandantes, y se consideró que la administración de Bogotá D.C, omitió explicar el procedimiento de cálculo y liquidación del efecto plusvalía y por tanto es procedente anular los actos administrativo de liquidación. En relación a estos expedientes no existen fallos de segunda instancia, es decir, no se encuentran en firme, por encontrarse pendiente el trámite de revisión del fallo por parte de la segunda instancia.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección C en Descongestión

Magistrada: Ana María Rodríguez Álava

Proceso: 2008-00071

Fecha De Sentencia: 19/12/2014

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Ausencia De Motivación

Instancia: Primera

“La administración no explica el hecho generador de plusvalía contenido en el Decreto 327 de 2004, no se puede establecer si es mayor aprovechamiento en edificabilidad o cambio de uso lo que impide realizar juicios sobre el procedimiento para establecer el valor de la participación en plusvalía.”

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B

Magistrada: Beatriz María Martínez Quintero

Proceso: 2011-00273

Fecha De Sentencia: 23/08/2013

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Ausencia De Motivación

Instancia: Primera

“Omisión de la administración, no justifica el hecho generador de la plusvalía y por ende no puede sustentar el valor de la participación en plusvalía. Se concluye que el instrumento aplicable al caso es el Decreto 469 del 23 de diciembre de 2003, el cual es anterior a la expedición del Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003.”

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección C en Descongestión

Magistrada: Ana María Rodríguez Álava

Proceso: 2011-00291

Fecha De Sentencia: 14/10/2015

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Ausencia De Motivación

Instancia: Primera

“La entidad no indicó de manera expresa y concisa cual era el hecho generador derivado de la norma, se limitó a decir que correspondía al Decreto 075 de 2003 y a la licencia de construcción, sin explicar o cuantificar el mayor aprovechamiento del suelo. Se desconoce la situación anterior para poder corroborar si hubo mejoría que diera lugar a plusvalía, en conclusión, se desconoce el procedimiento para determinar el efecto plusvalía.

El procedimiento de cobro vulnera el debido proceso, no precisó las circunstancias que daban lugar al hecho generador, además omitió indicar concretamente cuál de los supuestos previstos por el legislador le era aplicable al inmueble de la actora, pues la sola mención de un mayor aprovechamiento del suelo no es suficiente. La autoridad con

desconocimiento del debido proceso incurrió en una expedición irregular del acto al omitir sustentar adecuadamente la existencia del hecho generador, impidiendo a la parte actora ejercer su derecho a la defensa.”

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B

Magistrada: Beatriz María Martínez Quintero

Proceso: 2012-00632

Fecha De Sentencia: 24/10/2013

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Ausencia De Motivación

Instancia: Primera

“El Despacho señala que el hecho generador de plusvalía corresponde al incremento del aprovechamiento del suelo que surge por el englobe de predios conforme al Decreto 075 de 2003. Los avalúos utilizados están conforme al numeral 1 del artículo 77 de la Ley 388 de 1997, el cual señala que el efecto total de plusvalía resulta de dividir el monto total del mayor valor entre el área objeto de la participación en plusvalía, la operación realizada en los actos de liquidación es una resta entre el valor de terreno después de la acción urbanística y el valor actualizado antes de la acción urbanística. La administración no explicó la operación ni en los actos administrativos, ni al contestar la demanda, motivo por el cual prospera el cargo del demandante.”

2.2 Indebida notificación.

En este aspecto, los demandantes señalan que el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía no les fue notificado personalmente, tal y como lo señala el código contencioso administrativo, norma que rige todos los procedimientos que realizan las autoridades públicas en

Colombia, adicionalmente se refiere que al tratarse de un tributo la notificación de la liquidación debe realizarse conforme al Estatuto Tributario, norma que rige todos los procedimientos de índole tributaria, la cual señala que la notificación de la liquidación debe realizarse personalmente o por correo dirigido a la dirección del bien inmueble sujeto a liquidación.

La administración de la ciudad de Bogotá D.C, señala que la notificación de la liquidación del efecto plusvalía tiene un procedimiento especial consagrado en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, la cual señala que dicha diligencia se realiza mediante la publicación de un aviso en tres ediciones dominicales de un diario de amplia circulación a nivel distrital y la publicación de un edicto, trámite que fue adelantado en los procesos objeto de demanda.

Al respecto, es bueno aclarar que mediante sentencia C 035 del 29 de enero de 2014, la Corte Constitucional de Colombia, revisó la constitucionalidad del artículo 81 de la Ley 388 de 1997, declarando que el artículo se ajusta a la constitución, pero condicionado a que antes de efectuar la notificación por aviso y edicto, la alcaldía municipal o distrital competente deberá agotar el trámite de notificación personal o por correo, previsto en el Estatuto Tributario.

Revisadas las sentencias objeto de análisis, se observa que únicamente existen fallos de primera instancia que abordan este tema y fueron proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Se observa que existen tesis divididas, la primera asume la postura de la parte demandante y declara que la administración de la ciudad de Bogotá D.C, incurrió en notificación indebida de la resolución de liquidación del efecto plusvalía, en los siguientes términos:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A

Magistrada: Maria Marcela Del Socorro Cadavid Bringe

Proceso: 2012 - 00019

Fecha De Sentencia: 25/09/2013

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Indebida Notificación

Instancia: Primera

“Liquidación del monto de la participación en plusvalía debía efectuarse por la Secretaría de Hacienda y notificarse a la parte interesada por correo o personalmente conforme al estatuto tributario.”

La segunda tesis, asume los argumentos de la administración de la ciudad de Bogotá D.C, al señalar que se dio aplicación al artículo 81 de la Ley 388 de 1997, norma especial que señala el procedimiento que se debe seguir para notificar la resolución de liquidación del efecto plusvalía. En este pronunciamiento se hace alusión a la sentencia C 035 de 2014, no obstante, se señala que dicho pronunciamiento no es aplicable al caso porque los hechos ocurrieron con antelación al 29 de enero de 2014 fecha de expedición de la referida sentencia:

Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A

Magistrada: Gloria Isabel Caceres Martínez

Proceso: 2013-00421

Fecha De Sentencia: 30/11/2016

Decisión: Favorable

Fundamento: Indebida Notificación

Instancia: Primera

“El Despacho señala que el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía es de carácter particular y concreto, su notificación tiene unas reglas particulares y concretas

señaladas en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, el cual si bien es cierto, fue declarado condicionalmente exequible mediante sentencia C 035 de 2014, en el sentido de que previo a la publicación en tres ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación y la fijación de edicto, se realice la notificación personal o por correo conforme a los artículos 565 y 566 del estatuto tributario, lo cual no es aplicable al caso concreto porque los hechos ocurrieron con anterioridad a la expedición del fallo. La Resolución 0707 del 13 de junio de 2011 se notificó en edicto fijado el 29 de agosto y desfijado el 13 de septiembre de 2011, la parte actora disponía hasta el 18 de septiembre de 2011, el recurso fue interpuesto el 10 de octubre de 2012, fue extemporáneo como se señaló en la Resolución 1501 del 18 de diciembre de 2012. Motivo por el cual conforme a los artículos 51 y 52 del CCA no se agotó la sede administrativa, por lo cual resulta improcedente realizar el estudio de legalidad de la Resolución 0707 del 13 de junio de 2011, conforme al numeral 2 del artículo 161 del CPACA.”

3 Exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía.

De la revisión de las sentencias objeto de estudio se observa que, en la etapa de exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía, las demandas interpuestas en contra de Bogotá D.C, se pueden clasificar en los siguientes grupos, de conformidad a lo solicitado por la parte accionante:

1. Liquidación de aforo: los demandantes argumentan que la liquidación de aforo, es decir, el procedimiento de cobro que realizó la administración teniendo como fundamento las resoluciones de liquidación del efecto plusvalía es ilegal, sea porque fue extemporáneo, o por no tener en cuenta argumentos posteriores que dejaban sin fundamento el cobro.
2. Pre cálculo: los demandantes exponen que los actos administrativos correspondientes a la liquidación de autorretención o pre cálculo de la participación en plusvalía, efectuados

cuando no existía acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía en firme, y el propietario o poseedor del bien inmueble optaba por dicho trámite, para efectos de adelantar el trámite de una licencia de urbanismo o construcción, conforme al parágrafo 1 del artículo 8 del Decreto 084 de 2004, no contienen un estudio técnico que explique el trámite adelantado por la administración y sustenta que la administración incurrió en cobro de lo no debido.

3.1 Liquidación de aforo.

Para abordar este tema resulta procedente realizar un breve recuento normativo, para efectos de comprender con mayor claridad la temática a abordar.

La Ley 388 de 1997, reglamenta la participación en plusvalía en Colombia a nivel nacional, dicha norma en su artículo 73, señala que los concejos distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios.

En la ciudad de Bogotá D.C, se dio cumplimiento a lo señalado en el artículo 73 de la Ley 388 de 1997, mediante la expedición del Acuerdo 118 de 2003 *"Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital"*, el cual en su artículo 2 señalaba la obligación de declarar la participación en plusvalía en los siguientes términos:

“Artículo 2. Personas obligadas a la declaración y el pago de la participación en plusvalías. Estarán obligados a la declaración y pago de la participación en plusvalías derivadas de la acción urbanística del Distrito Capital, los propietarios o poseedores de los inmuebles respecto de los cuales se configure el hecho generador.

Responderán solidariamente por la declaración y pago de la participación en la plusvalía el poseedor y el propietario del predio”

La administración de la ciudad de Bogotá D.C, amparada en la obligación de declarar la participación en plusvalía, contemplada en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003, realizó proceso de cobro de la obligación tributaria de participación en plusvalía a todas aquellas personas que no presentaron la correspondiente declaración, procedimiento denominado liquidación de aforo y contemplado en el artículo 717 del Estatuto Tributario de Colombia, en los siguientes términos:

“Artículo 717. LIQUIDACIÓN DE AFORO. Agotado el procedimiento previsto en los Artículos 643, 715 y 716, la Administración podrá, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar, determinar mediante liquidación de aforo, la obligación tributaria al contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, que no haya declarado.”

Teniendo en cuenta este panorama, se tiene que la parte demandante se opuso a las liquidaciones de aforo efectuadas por la administración de la ciudad de Bogotá D.C, argumentando que dichos actos administrativos no contaban con estudios técnicos que permitieran a la parte interesada ejercer su derecho a la defensa, pues se desconoce el método de cálculo de la liquidación. Por otra parte, se sustenta que el trámite de cobro fue extemporáneo.

La administración de la ciudad de Bogotá D.C, argumenta que las liquidaciones de aforo se fundamentan en que las personas obligadas a presentar la declaración de participación en plusvalía conforme al artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003, no cumplieron con su obligación tributaria,

adicionalmente se argumenta que los actos administrativos cumplen con los requisitos contemplados en la Ley 388 de 1997 y en el Estatuto Tributario.

En el proceso de revisión de sentencias se observa que existen tres (3) expedientes que se refieren a la liquidación de aforo, los cuales cuentan con sentencia de segunda instancia, es decir, las decisiones se encuentran en firme.

El primer expediente que se analizará es el correspondiente a la demanda de nulidad interpuesta contra el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003. La parte demandante señala que la expresión “declaración” contenida en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003, es nula, pues dentro del procedimiento de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía, consagrado en la Ley 388 de 1997 no se contempla la obligación de declaración de la participación en plusvalía.

La administración de la ciudad de Bogotá D.C, al respecto señala que la Ley 388 de 1997, no es clara al señalar la forma de recaudo del tributo participación en plusvalía, ni cómo debía hacerse control, lo que no implica que los entes territoriales fijen reglas generales y claras para todos los ciudadanos. Aunque la Ley no autoriza específicamente la declaración privada como mecanismo de recaudo, vale la pena tener en cuenta que, para efectos de administración de tributos, en Bogotá D.C, son aplicables las normas del Estatuto Tributario Nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, fiscalización y cobro.

En sentencia de segunda instancia el Consejo de Estado, asume la tesis de la parte demandante y declara la nulidad de la expresión “*declaración*” contenida en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003, en el siguiente fallo:

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta

Magistrada: Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez

Proceso: 2005-00262-01

Fecha De Sentencia: 05/12/2011

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Nulidad “Declaración” art 2 Acuerdo 118 de 2003

Instancia: Segunda

“Sobre la potestad tributaria de asambleas y concejos se precisó que pueden fijar los elementos esenciales de los tributos locales, siempre que los mismos hayan sido establecidos o autorizados por el legislador. También la Corte Constitucional consideró que las asambleas y los concejos pueden determinar los elementos de la obligación tributaria, siempre que el legislador haya fijado "parámetros mínimos". En el caso bajo análisis mediante el Acuerdo 118 de 2003 el concejo de Bogotá D.C estableció que para el pago de la participación en plusvalía se debía presentar una declaración a cargo de los propietarios o poseedores de los inmuebles respecto de los cuales se configure el hecho generador.

El artículo 81 de la Ley 388 de 1997, acude a la figura de acto administrativo que, según el concepto doctrinal y jurisprudencial usualmente reconocido, se concibe como la expresión de voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de funciones administrativas que cambie el ordenamiento jurídico, es decir, que por sí mismo cree, modifique o extinga una situación jurídica. Corresponde pues a la administración tributaria distrital reconocer la ocurrencia de un hecho generador de la participación en plusvalía, a través de un acto administrativo suscrito por un funcionario público con atribuciones para ejercer esa función, acto contra el cual procede el recurso de reposición.

De la disposición de la Ley 388 de 1997 no surge la obligación de presentar una autoliquidación, pues su texto se refiere a la expedición de un acto administrativo llamado "liquidación" a cargo del distrito capital, sin que tal exigencia pueda hacerse por remisión expresa al Estatuto Tributario Nacional."

Como impacto directo de la decisión de nulidad de la expresión "declaración" contenida en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003, se observa el siguiente proceso, en el cual la sentencia de primera instancia fue favorable a la administración de la ciudad de Bogotá D.C, pero la sentencia de segunda instancia fue desfavorable teniendo en cuenta la declaratoria de nulidad ya referida:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B

Magistrado: Antonio Molina Torres

Proceso: 2011-00123-00

Fecha De Sentencia: 22/03/2012

Decisión: Favorable

Fundamento: Liquidación De Aforo

Instancia: Primera

"El Despacho señala que la parte actora interpusó la revocatoria directa frente a la Resolución 0528 del 9 de junio de 2006 expedida por la Secretaria de Planeación Distrital que liquidó el efecto plusvalía para los predios objeto de análisis, y en este momento intenta solicitar la nulidad del acto de liquidación lo cual es improcedente.

Para que opere la exigibilidad de la participación en plusvalía solo se requiere de la solicitud de licencia, de no ser así seria un gravamen que dependeria de la voluntariedad de los contribuyentes.

La liquidación de aforo se realizó conforme a la Resolución 0528 del 9 de junio de 2006 que liquidó el efecto plusvalía la cual goza de presunción de legalidad y debe ser aplicada.”

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta

Magistrado: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

Proceso: 2011-00123-01

Fecha De Sentencia: 30/08/2016

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Liquidación De Aforo

Instancia: Segunda

“El Consejo de Estado señala que en la Ley 388 de 1997 no existe la obligación de auto liquidación, en cuanto a la participación en plusvalía, el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 consagra la obligación por parte de la administración de expedir un acto administrativo de liquidación de la plusvalía. La expresión "declaración" presente en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003 fue declarada nula por el consejo de estado, por tanto actualmente no tiene aplicación y en consecuencia se debe anular el fallo de primera instancia.”

El tercer expediente objeto de análisis corresponde a un caso en el cual existe errores en el proceso de liquidación de aforo, pues se demostro que fue extemporaneo, valga recordar que conforme al artículo 717 del Estatuto Tributario de Colombia, las entidades públicas tienen un término máximo de cinco (5) años para hacer el referido procedimiento. Este expediente unicamente tiene sentencia de primera instancia, pero se encuentra en firme. En razón a que no se interpuso recurso para acudir a la segunda instancia:

Juzgado 13 Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá Sección Cuarta

Proceso: 2011-00116

Fecha De Sentencia: 25/05/2012

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Liquidación De Aforo

Instancia: Primera

“El Despacho analiza el artículo 717 del Estatuto Tributario Nacional, conforme al cual la administración tiene un plazo de cinco (5) años, siguientes a la fecha establecida para efectuar la correspondiente liquidación, para expedir la correspondiente resolución de aforo, en el evento que el contribuyente obligado a declarar no lo haya hecho.

El artículo 4 del Acuerdo 118 de 2003, para el caso de la plusvalía señala que la obligación para declarar opera con la solicitud de licencia, en el caso en estudio la solicitud de licencia se realizó el 27 de enero de 2005, es decir, la administración tenía hasta el 27 de enero de 2010 para expedir la resolución de aforo. La administración expidió la resolución de aforo, pero la notificó el 30 de enero de 2010, es decir, por fuera del término de los 5 años consagrado por el artículo 717 del Estatuto Tributario Nacional, lo que genera que los actos de liquidación esten viciados de nulidad.”

3.2 Pre Cálculo.

El Decreto 084 de 2004, en su artículo 8 señalaba como un requisito para el trámite de expedición de licencia de construcción el pago de la participación en plusvalía. En el evento de no existir una liquidación definitiva, la norma contemplaba, para efectos de continuar con el trámite de expedición de la licencia de construcción, la opción de efectuar la presentación y pago de una

declaración de autorretención de la participación en plusvalía, trámite al cual se denominaba “*Pre cálculo*” en los siguientes términos:

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

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

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

Planeamiento Zonal y/o Plan Parcial debe elaborar el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

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

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

En este aspecto se observa que los demandantes, exponen que la administración tiene confusión en sus trámites, pues se presentó y pagó la declaración de autorretenición (pre cálculo) y una vez expedida la liquidación definitiva se determinó que no había lugar a pago de participación en plusvalía. Se radicó la solicitud de devolución y fue negada sustentando que el cobro se ampara en el pre cálculo.

La administración de la ciudad de Bogotá, señala que el trámite de la liquidación de aforo se encuentra amparado en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003 y en las normas del Estatuto Tributario Nacional.

Frente a este tema existe un expediente con sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se acoge la tesis de la parte demandante, en el siguiente sentido:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A

Magistrada: Patricia Afanador Armenta

Proceso: 2012-00121-01

Fecha De Sentencia: 22/01/2015

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Pre Cálculo

Instancia: Segunda

“El Despacho observa que la administración al resolver el recurso de reconsideración manifestó que la devolución no es procedente conforme al oficio de pre cálculo, el cual es una estimación general susceptible de ser confirmada o desvirtuada por el avalúo de la UAECD. Conforme a los Decretos 074 y 1788 de 2004, para el cálculo del efecto plusvalía es necesario que se surta un procedimiento que requiere la intervención de la autoridad catastral que es la competente para estimar el valor de metro cuadrado en la zona donde se concreta el hecho generador y de otra la revisión por parte de la Secretaria de Planeación Distrital para la expedición del acto administrativo en el cual se establezca en forma definitiva el valor de la plusvalía.

Se observa que la decisión que niega la devolución se fundamentó en un pre cálculo, el cual no había sido confirmado por la autoridad catastral. El pre cálculo es un acto de impulso o de trámite para la determinación del triuto, el cual no tiene la virtud de crear, modificar o extinguir una situación jurídica. En este caso no existe obligación clara, expresa o exigible que constara en un acto administrativo definitivo, por lo cual el pago realizado carecía de causa legal, configurando pago de lo no debido. Procede la liquidación de intereses moratorios, conforme al artículo 192 del CPACA, por un monto de \$30.934.317”

Existe una sentencia de primera instancia, en la cual se acoge la tesis de la parte demandante, exponiendo que cuando opera o se presenta el pre cálculo, no hay lugar al trámite de liquidación de aforo, pues debe entenderse al pre cálculo como la declaración correspondiente a la participación en plusvalía y el procedimiento de liquidación de aforo únicamente opera cuando no existe declaración del tributo. Esta sentencia aborda el tema de la diferencia que puede existir entre el valor del pre cálculo y el monto de la liquidación definitiva de participación en plusvalía y señala que la administración puede efectuar el trámite para cobrar aquella diferencia, pero mediante un procedimiento diferente al de liquidación de aforo:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A

Magistrada: Stella Jeannette Carvajal Basto

Proceso: 2012-00259

Fecha De Sentencia: 28/08/2013

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Pre Cálculo

Instancia: Primera

“El Despacho manifiesta que se vulnero el debido proceso vigente para la época, conforme al artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003, en caso de englobe de predios, la administración debia liquidar la participación en plusvalía al momento de solicitud de licencia, tal y como ocurrio en este caso con la Resolución 0330 del 21 de marzo de 2006 correspondiente al pre cálculo, la cual fue declarada y pagada por la parte actora en su momento, motivo por el cual no es de recibo las resoluciones de aforo, pues el demandante presentó la correspondiente declaración, y estas aplican cuando no existe declaración. Si bien es

cierto, existe una diferencia entre el pre cálculo y la liquidación definitiva de la participación en plusvalía el cobro de la diferencia se debe efectuar por parte de la administración mediante un procedimiento administrativo diferente a la liquidación de aforo.”

Otra tematica que abordaron los demandantes en cuanto al pre cálculo, consistio en plantear que los actos administrativos de liquidación definitiva correspondientes a la participación en plusvalía constituirían un cobro de lo no debido, en razón a que ya se había pagado el tributo con el pre cálculo.

La administración de la ciudad de Bogotá, manifestó que los pagos de pre cálculo efectuados por los demandantes se realizaron en virtud del artículo 8 del Acuerdo 084 de 2004, para efectos de adelantar el trámite de expedición de licencia de construcción y corresponden a un abono que se realiza al monto de la liquidación definitiva.

Frente a este tema existe dos (2) pronunciamientos de primera instancia proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en donde se acoge la tesis de la administración distrital:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección A

Magistrada: María Marcela Del Socorro Cadavid Bringe

Proceso: 2012 - 00239

Fecha De Sentencia: 12/02/2014

Decisión: Favorable

Fundamento: Pre Cálculo

Instancia: Primera

“ En cuanto a los actos administrativos de liquidación del pre cálculo, se afirma que son actos definitivos, los cuales no fueron objeto de pretensiones en la demanda, no obstante,

no se aprecia ninguna ilegalidad, si se tiene en cuenta que en este caso la participación en plusvalía es exigible por haber ocurrido el hecho generador del tributo”

Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección B

Magistrada: Beatriz María Martínez Quintero

Proceso: 2012-00632

Fecha De Sentencia: 24/10/2013

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Pre Cálculo

Instancia: Primera

“El Despacho señala que la determinación del efecto plusvalía tiene varias etapas, en las que se destaca, por un lado la liquidación del efecto plusvalía y por otro la liquidación y pago del tributo. Para establecer si la declaración presentada por el demandante era la correspondiente a la participación en plusvalía o a la de autoretención, es indispensable verificar si la misma fue presentada antes o después de la firmeza del acto administrativo de cálculo del efecto plusvalía y del monto de la participación en ella. El pago efectuado corresponde al pre cálculo porque el cálculo definitivo no estaba en firme, se trata de un abono al monto de participación en plusvalía y se efectuó para tramitar la licencia de construcción.

El hecho generador de plusvalía corresponde al incremento del aprovechamiento del suelo que surge por el englobe de predios conforme al Decreto 075 de 2003. Los avalúos utilizados están conforme al numeral 1 del artículo 77 de la Ley 388 de 1997, el cual señala que el efecto total de plusvalía resulta de dividir el monto total del mayor valor entre el área objeto de la participación en plusvalía, la operación realizada en los actos de

liquidación es una resta entre el valor de terreno después de la acción urbanística y el valor actualizado antes de la acción urbanística.

La administración no explicó la operación ni en los actos administrativos, ni al contestar la demanda, motivo por el cual prospera el cargo del demandante. “

V ESTADISTICA ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C A PARTIR DE LAS SENTENCIAS EXPEDIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA Y LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ.

A partir de los datos extraídos de las sentencias analizadas se observan las siguientes situaciones:

1 Demandas por entidad

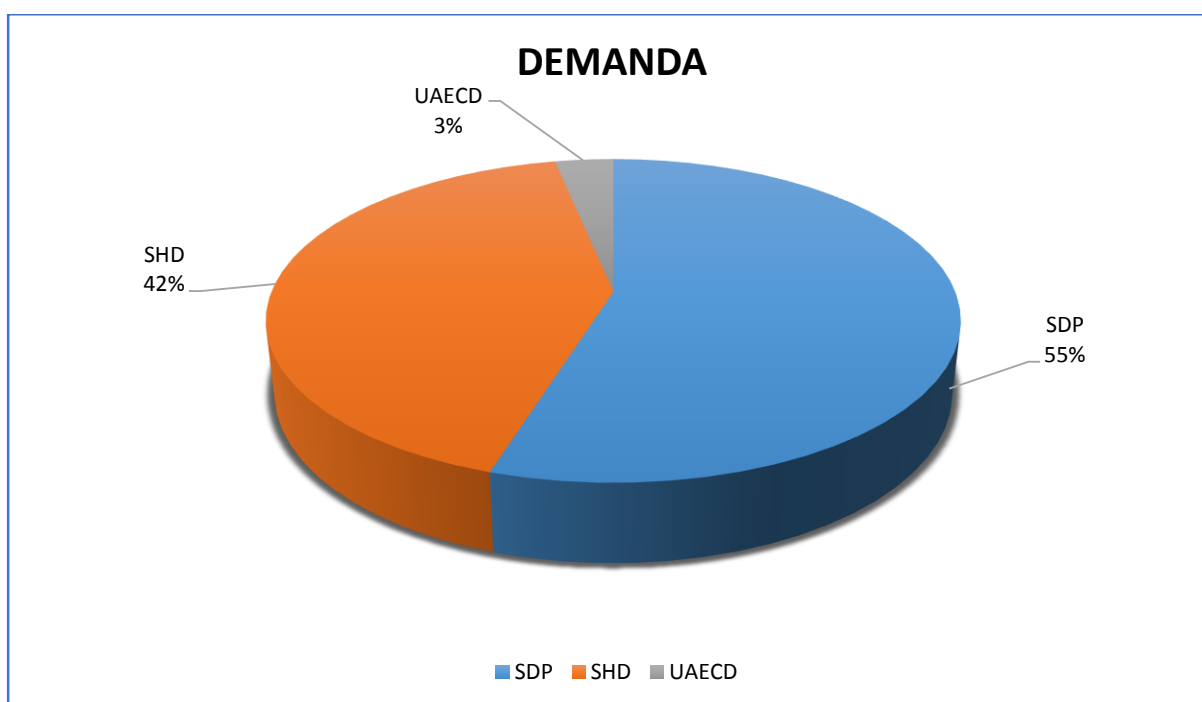
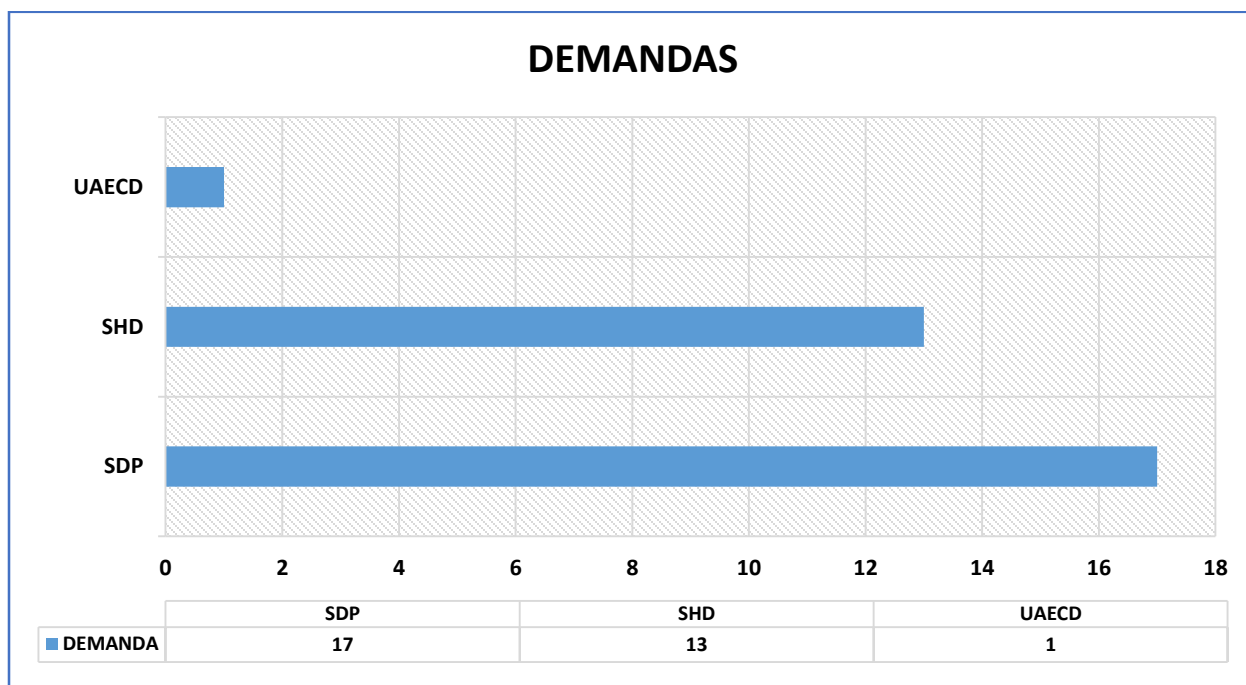
Del análisis normativo se tiene que dentro del trámite de cálculo, liquidación, exigibilidad y pago de la participación en plusvalía, participan tres (3) entidades que hacen parte de la estructura organizacional de Bogotá D.C.

La Secretaría Distrital de Planeación, se encarga de realizar el estudio comparativo de norma para establecer si existe hecho generador de plusvalía, y en vigencia del Decreto 084 de 2004, se encargaba del trámite de liquidación del efecto plusvalía, es decir, esta entidad expidió las resoluciones de liquidación del efecto plusvalía desde el 29 de marzo de 2004 al 19 de enero de 2011, fecha de expedición del Decreto 020 de 2011 y dicha función fue asumida por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, es la entidad encargada de expedir el estudio de cálculo del efecto plusvalía desde la expedición del Decreto 084 de 2004, es decir, desde el 29 de marzo de 2004, y a partir del 19 de enero de 2011, fecha de expedición del Decreto 020 de 2011, asumió la función de expedir las resoluciones de liquidación del efecto plusvalía.

La Secretaría Distrital de Hacienda, es la entidad que se encarga de realizar los trámites de exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía desde el 29 de marzo de 2004, fecha de expedición del Decreto 084 de 2004.

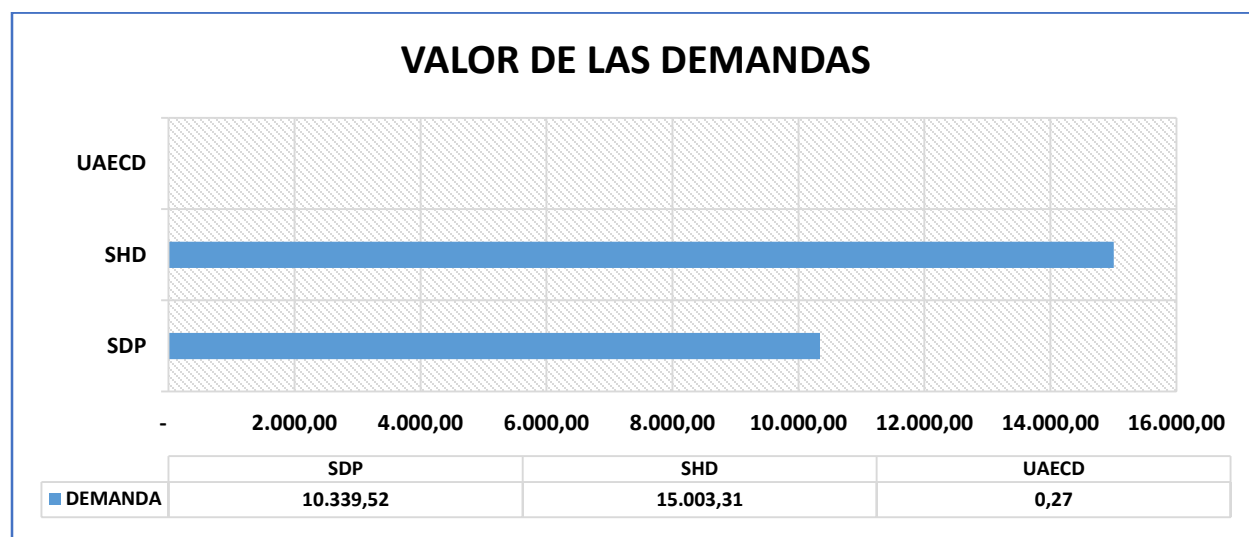
Revisadas las sentencias objeto de análisis los siguientes son los datos de demandas organizadas por entidad demandada, es decir, si en el proceso la demanda fue contra Secretaria Distrital de Planeación, Hacienda o la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital:

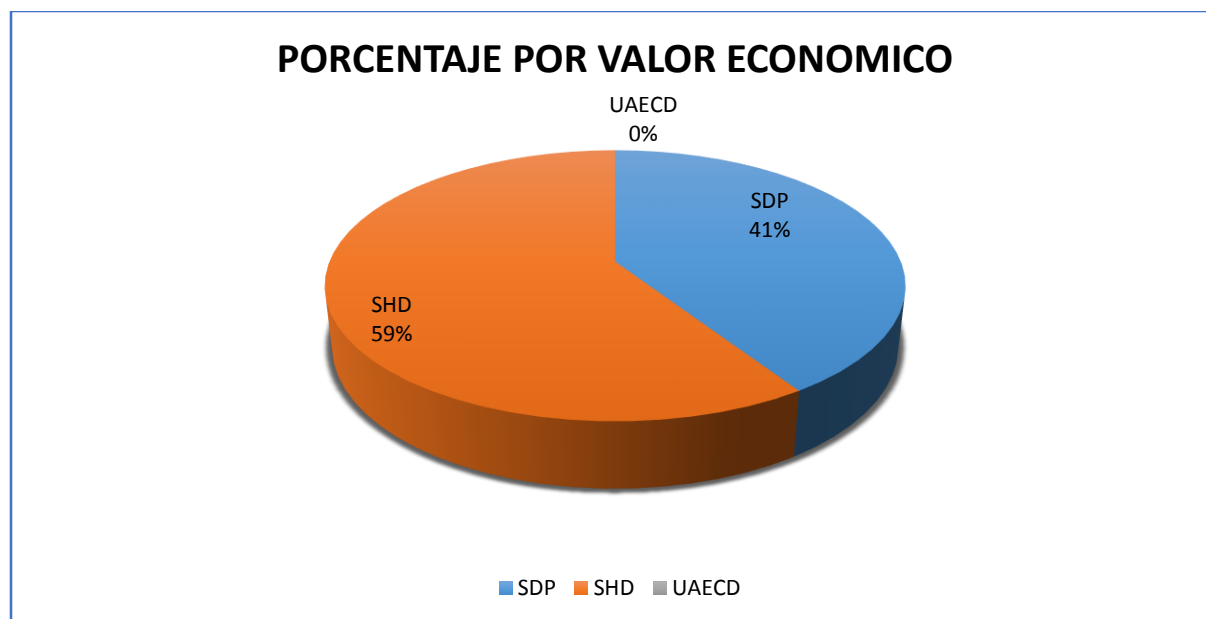


Los anteriores datos se justifican en que la mayoría de procesos se refieren a trámites de liquidación del efecto plusvalía realizados en vigencia del Decreto 084 de 2004, es decir, cuando intervenían en el proceso las Secretarías Distritales de Planeación y Hacienda, cabe aclarar que si bien la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, intervino en el proceso expidiendo los estudios de cálculo del efecto plusvalía, esta entidad no expidió ningún acto administrativo susceptible de demanda. A partir de la expedición del Decreto 020 de 2011 la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital asume la función de expedir el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía, por tanto, a partir del 19 de enero de 2011, fecha de expedición del Decreto 020 de 2011, empieza a aparecer como parte demandada en los procesos.

2 Valor de las pretensiones

Esta información corresponde a la suma total de lo solicitado en la demanda como devolución de los valores pagados por concepto de participación en plusvalía. Se observa que la sumatoria total de las pretensiones correspondientes a las sentencias analizadas asciende a \$25.343.100.000, equivalentes a 8.447.700 € y se distribuyeron de la siguiente forma entre las entidades demandadas, es decir, Secretarías Distritales de Planeación y Hacienda y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

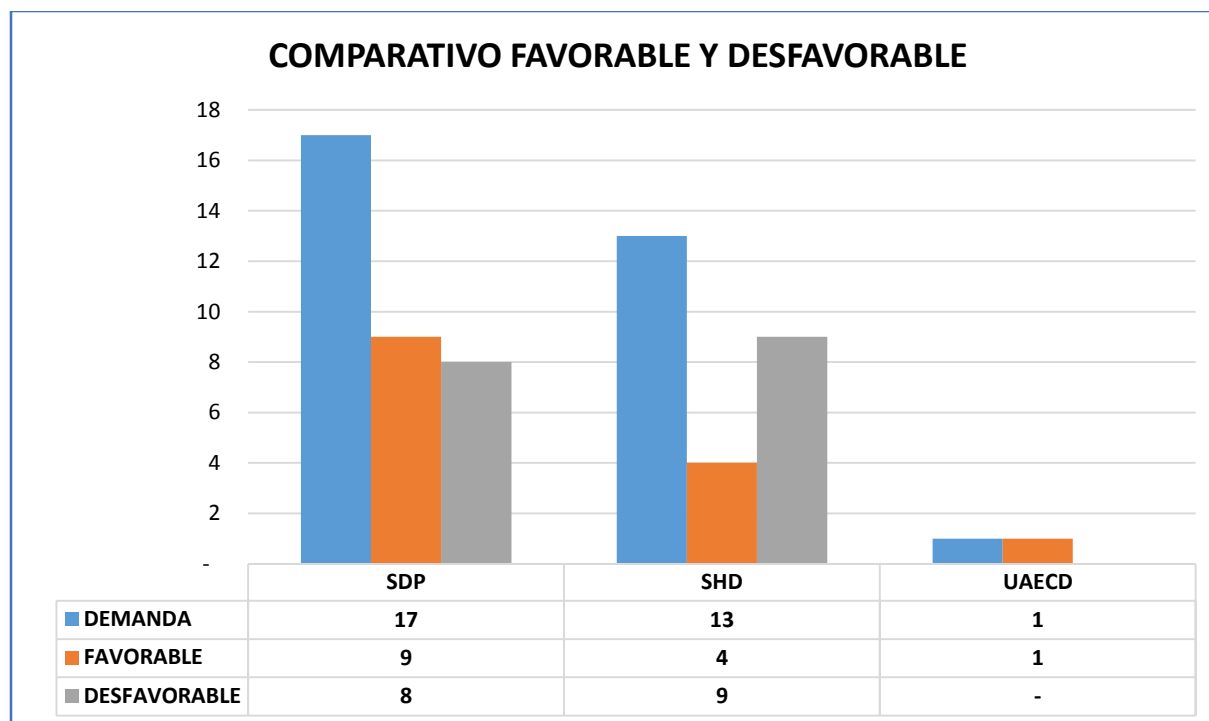




Analizado este dato se observa que la entidad demandada con mayor valor en las pretensiones fue la Secretaria Distrital de Hacienda con \$15.003.000.310, equivalente a 5.001.000€. El valor de las pretensiones solicitadas en las demandas en contra de la Secretaria Distrital de Planeación fue de \$10.339.000.520, equivalentes a 3.446.334€ y el valor de las pretensiones solicitadas a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, fue de \$ 268.214 equivalentes a 89€. En el caso de la Unidad Administrativa Especial se debe tener en cuenta que en la demanda se solicitó la nulidad de la resolución de liquidación del efecto plusvalía la cual asciende a \$268.214 m², el demandante no solicitó la devolución de dinero por concepto de pago de la participación en plusvalía, es decir, probablemente el propietario o poseedor del predio objeto de ligio no había solicitado licencia de construcción, ni realizado actos que impliquen transferencia de dominio que hubiesen dado lugar la cobro de la participación en plusvalía.

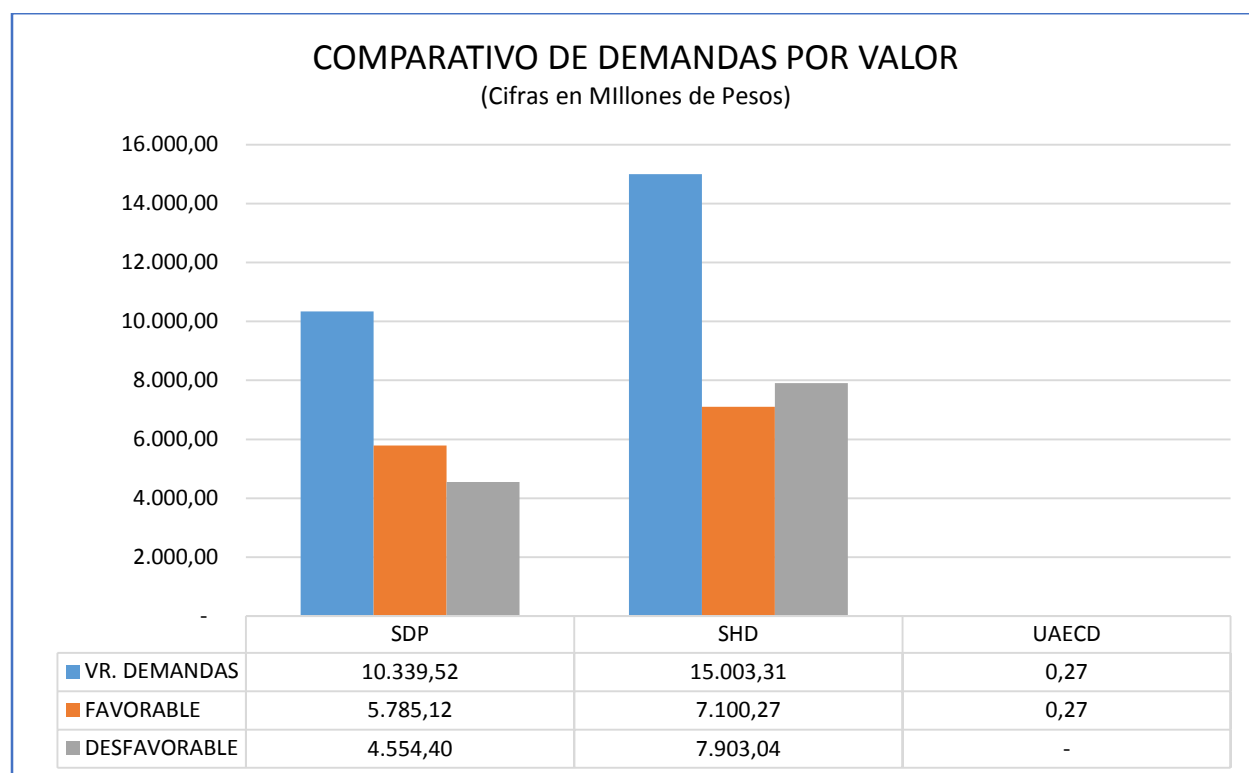
3 Sentencias favorables y desfavorables

Se analizaron las sentencias favorables y desfavorables teniendo en cuenta las entidades demandadas, es decir, Secretaria Distrital de Planeación, de Hacienda o Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, obteniendo el siguiente resultado:



Se observa que existe 14 fallos favorables y 17 fallos desfavorables, de donde se tiene que la administración de Bogotá D.C, presenta alto riesgo jurídico en el trámite de cálculo, liquidación, exigibilidad de la participación en plusvalía, no obstante, debe tenerse en cuenta que esto se debe en gran medida a los efectos de la declaratoria de nulidad de la expresión “declaración” contenida en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003, pues cabe recordar que antes de que ocurriera la declaratoria de nulidad, la administración efectuó varios procedimientos de liquidación de aforo que quedaron sin fundamento legal luego de la declaratoria de nulidad ya referida, evento similar puede presentarse con la modificación a la diligencia de notificación realizada mediante la sentencia C 035 de 2014, dado que, como ya se mencionó existen despacho judiciales que aplican la referida sentencia a trámites anteriores a la expedición del referido fallo.

En cuanto al valor de las sentencias favorables y desfavorables, se obtienen los siguientes resultados por entidad:



Al comparar el valor total de las sentencias favorables y desfavorables, se observa una leve diferencia a favor que asciende a \$428.224.486, equivalente a 142.741€. La Secretaria de Hacienda Distrital es la entidad con el valor más alto de sentencias desfavorables con \$7.903.000.040, equivalentes a 2.634.333€. Al comparar el valor de las sentencias desfavorables y favorables, se observa una diferencia en contra de \$802.999.770 equivalentes a 267.667€.

VI CONCLUSIONES

- La participación en plusvalía se encuentra consagrada en los ordenamientos jurídicos colombiano y español, no obstante, la determinación, cálculo, liquidación y cobro de dicho beneficio tienen un régimen y aplicación distinto en los dos ordenamientos.
- La participación en plusvalía en el ordenamiento jurídico colombiano, se concibe como el mayor valor que los bienes inmuebles adquieren por la expedición de una acción urbanística, entendida como nueva norma urbana que otorga un uso más rentable o un mayor aprovechamiento en el suelo en edificación.

El derecho a percibir dicha participación radica en cabeza de cada ente municipal o distrital, para el caso de Bogotá D.C, la competencia para establecer el procedimiento para cobrar la plusvalía está a cargo del alcalde municipal o distrital, para el caso de Bogotá D.C, dicha competencia corresponde al alcalde mayor de la ciudad.

- La participación en plusvalía en un instrumento de financiación, consagrado en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá D.C, encaminado a recuperar el costo de las siguientes cargas generales:
 1. La infraestructura vial arterial, que incluye tanto al suelo como el costo de construcción.
 2. Las redes matrices de servicios públicos domiciliarios, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción.
 3. Los elementos de la estructura ecológica principal de conformidad con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción.

4. Las compensaciones, incentivos o estímulos a los propietarios de inmuebles de interés cultural, de conformidad con la legislación nacional y con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción.
 5. Los costos asociados a la formulación y gestión del plan zonal.
- La ley 388 de 1997, regula todo el procedimiento de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía y los entes municipales o distritales deben señarse a dicho reglamento. Se trata de un procedimiento complejo que tiene las siguientes etapas:
Determinación de hecho generador: la acción urbanística o nueva norma urbana debe contener un beneficio para los predios ubicados en una zona o subzona, el cual debe expresarse en un uso más rentable o en un mayor aprovechamiento del suelo en edificación o que concurran los dos eventos a la vez. Como resultado de la comparación entre la acción urbanística y la norma anterior a ella, se elabora un documento denominado “estudio comparativo de norma”, para el caso de la ciudad de Bogotá D.C, esta competencia esta asignada a la Secretaria Distrital de Planeación.
Cálculo del efecto plusvalía: a partir del “estudio comparativo de norma”, se realizan ejercicios valuatorios para determinar si el beneficio otorgado por la acción urbanística incrementa el valor de los bienes inmuebles ubicados en determinada zona o subzona. Conforme a la Ley 388 de 1997, esta actividad debe estar asignada a una autoridad catastral o a un perito experto inscrito en una lonja o entidad analogo, para el caso de la ciudad de Bogotá D.C, esta actividad esta asignada a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, que es la autoridad catastral con competencia territorial en la ciudad, entidad que elabora un estudio técnico que se denomina “estudio de cálculo del efecto plusvalía”

Liquidación del efecto plusvalía: una vez se determina que existe hecho generador de plusvalía y existe cálculo del efecto plusvalía, es decir, existe “estudio comparativo de norma” y “estudio de cálculo del efecto plusvalía”, se procede a expedir un acto administrativo que se denomina “liquidación del efecto plusvalía”, el cual debe fundamentarse en lo señalado en el existe “estudio comparativo de norma”, para efectos de justificar la existencia de hecho generador de plusvalía y en el “estudio de cálculo del efecto plusvalía”, con el fin de justificar el método aplicado para liquidar la plusvalía.

Una vez expedido este acto administrativo, se debe notificar a cada propietario o poseedor de bienes inmuebles ubicados en la zona o subzona en donde existe plusvalía. Los propietarios o poseedores de los bienes sujetos al gravamen, tienen la posibilidad de controvertir la decisión de la administración, radicando un recurso de reposición con miras a que se revise el proceso de determinación de hecho generador, cálculo y liquidación de plusvalía. La administración debe adelantar los trámites necesarios para resolver el recurso interpuesto, con el fin de que la liquidación del efecto plusvalía quede ejecutoriada, es decir, adquiera firmeza, fenómeno que ocurre cuando el interesado no interpone recursos o cuando la administración da respuesta a los mismos.

En firme la liquidación del efecto plusvalía debe antorarse en folio de matrícula inmobiliaria del bien inmueble sujeto a la plusvalía, para efectos de publicidad frente a terceros y para trámites de exigibilidad y cobro del gravamen. En la ciudad de Bogotá D.C, este trámite está asignado a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

Exigibilidad y cobro: Una vez se verifica que la liquidación del efecto plusvalía se encuentra inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria y que el propietario del referido bien se encuentra realizando uno de los siguientes trámites: a) solicitud de licencia de

construcción o urbanización o b) actos que impliquen transferencia de dominio, se realiza una operación de indexación, es decir, se trae a la fecha de pago el valor de la liquidación del efecto plusvalía y se expide una factura de pago. En la ciudad de Bogotá D.C, esta actividad esta asignada a la Secretaria de Hacienda Distrital.

- La Ley 388 de 1997, norma que reglamenta el procedimiento de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía ha sufrido modificaciones vía decreto, lo que ocurrió con el artículo 83 que se refiere a la exigibilidad y cobro del gravamen, el cual fue modificado por el artículo 181 del Decreto 019 de 2012, en el sentido de consagrar que para efectos de exigibilidad de la participación en plusvalía debe existir una inscripción previa en el folio de matrícula inmobiliaria del respectivo bien inmueble.

Esta modificación cambio el trámite que venian realizando las administraciones municipales y distritales, dado que, antes de la modificación, el trámite de exigibilidad se efectuaba mediante comunicación que remitía el curador urbano, autoridad ante la cual se solicita licencia de construcción, a la administración distrital informando de la radicación de solicitud de licencia de construcción y consultaba si el bien inmueble para el cual se solicitaba la licencia era objeto de pago de participación en plusvalía, en caso de que la administración responda afirmativamente, el curador exigía el pago de la plusvalía como requisito para expedir la licencia de construcción. A partir de la modificación de la norma, la función de curador se limita a revisar el folio de matrícula inmobiliaria del bien inmueble a licenciar y en el evento de existir la anotación le solicita a la parte interesada acreditar el pago, en caso contrario adelanta el trámite.

Adicionalmente, impacto directamente el recaudo y cobro de la participación en plusvalía en la ciudad de Bogotá D.C, pues antes de la modificación el pago de la participación en

plusvalía era considerado como un requisito que se debía cumplir para la expedición de la respectiva licencia de construcción, puesto que el curador urbano tenía dentro de sus funciones la verificación del pago de la participación en plusvalía, sin importar que la resolución de liquidación del efecto plusvalía este inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria del bien objeto de licencia de construcción, a partir de la modificación incorporada por el artículo 181 del Decreto 019 de 2012, el curador únicamente revisa si existe anotación en el folio de matrícula inmobiliaria del bien, es decir, el curador puede tener conocimiento de la existencia de la liquidación del efecto plusvalía, pero si no esta inscrita en folio de matrícula inmobiliaria no la puede hacerla exigible, en otras palabras, antes de la modificación efectuada al artículo 83 de la Ley 388 de 1997, para que la participación en plusvalía sea exigible bastaba con que el curador urbano tuviera conocimiento de la existencia de hecho generador de plusvalía, para que le solicitara a la parte interesada el pago del gravamen y el solicitante del trámite de licencia, es decir, el propietario o poseedor del predio sujeto al gravamen, era el interesado en pagar la participación.

Por otra parte, la Ley 388 de 1997, ha sido sometida a revisión por parte de la Corte Constitucional, despacho judicial que declaró que el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, que hace referencia a la liquidación del efecto plusvalía, no vulneraba la constitución nacional, no obstante, sometió dicha constitucionalidad a que en la diligencia de notificación. Antes de la modificación el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, señalaba que la notificación de la liquidación del efecto plusvalía se efectuaba mediante la publicación en tres ediciones de periódicos de amplia circulación a nivel distrital y la fijación de un edicto en la sede de la alcaldía, con la modificación, la diligencia de notificación debe efectuarse personalmente

o por correo enviado a la dirección de cada inmueble afectado con el gravamen, si dicho trámite no se puede hacer se debe acudir a la publicación en tres ediciones de periodicos de amplia circulación a nivel distrital y la fijación de un edicto en la sede de la alcaldía.

Esta modificación efectuada al artículo 81 de la Ley 388 de 1997, afecta el trámite de liquidación del efecto plusvalía, en los siguientes aspectos:

En costos, porque efectuar la notificación personal o por correo, implica que la administración cuente con personal que realice este nuevo trámite o suscriba un contrato con una empresa que asuma dicha actividad, adicionalmente se debe establecer los bienes inmuebles a los cuales no se les pudo realizar la diligencia de notificación, para proceder a realizar la notificación mediante la publicación en tres ediciones de periodicos de amplia circulación a nivel distrital y la fijación de un edicto en la sede de la alcaldía.

En tiempos, porque antes de la modificación el trámite de notificación tardaba 21 días calendario, correspondientes a la publicación en tres ediciones de periodicos de amplia circulación a nivel distrital, más 12 días calendario (la norma señala 10 días hábiles que corresponden a 12 días calendario) de fijación del edicto en la sede de la alcaldía, en total 23 días calendario. Con la modificación se debe remitir la notificación por correo a la dirección de cada inmueble, tramite que puede tardar entre 1 y 5 días, dependiendo del volumen de predios a notificar, posteriormente se debe verificar si las notificaciones fueron recibidas, trámite que puede durar entre 5 y 12 días, pues no todas las notificaciones llegan el mismo día y la empresa de correo se toma un tiempo prudencial, para luego efectuar la notificación mediante publicación en tres ediciones de periodicos de amplia circulación a nivel distrital y fijación del edicto en la sede de la alcaldía, la cual dura 23 días calendario.

En conclusión el trámite de notificación incorporando la modificación efectuada por la sentencia C 035 de 2014, puede tardar 17 días calendario más.

En recaudo, debe recordarse que la liquidación del efecto plusvalía es exigible y por ende susceptible de cobro, únicamente si esta inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria del bien sujeto al gravamen, para que ocurra dicha inscripción se requiere que la liquidación se encuentre en firme, es decir, este notificada y la parte interesada no haya interpuesto recursos o si los interpuso estos debieron ser absueltos por la entidad y la decisión igualmente debe ser notificada. Puede ocurrir que por alguna circunstancia el trámite de notificación de la liquidación se dilate y de manera simultánea se solicite licencia de construcción, en este evento, a pesar de existir liquidación del efecto plusvalía, esta no es exigible porque no está inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria, impactando el cobro del gravamen.

- Las normas que reglamentan la participación en plusvalía en la ciudad de Bogotá D.C, fueron objeto de demanda de nulidad, concretamente el Acuerdo 118 de 2003, el Consejo de Estado en sentencia de segunda instancia de fecha 5 de diciembre de 2011, dentro del expediente 2005-00262, declaró la nulidad de la expresión “declaración” contenida en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003. La citada norma contemplaba la obligación de declarar y pagar la participación en plusvalía a los propietarios o poseedores de los inmuebles respecto de los cuales se configure el hecho generador.

Los efectos de esta norma se apreciaban en el evento en el cual algún propietario o poseedor no cumplía con el deber de declarar, evento en el cual, la administración de Bogotá D.C, aplicando normas del Estatuto Tributario Nacional, realizaba los trámites de cobro con la

expedición de una liquidación de aforo que además de incluir el valor de la participación en plusvalía, incluía una sanción por no declaración.

La parte demandante expuso que dentro del procedimiento contemplado en la Ley 388 de 1997, no se encuentra la obligación efectuar la declaración de la participación en plusvalía. La administración de la ciudad de Bogotá D.C, al respecto señala que la Ley 388 de 1997, no es clara al señalar la forma de recaudo del tributo participación en plusvalía, ni cómo debía hacerse control, aunque la Ley no autoriza específicamente la declaración privada como mecanismo de recaudo, vale la pena tener en cuenta que, para efectos de administración de tributos, en Bogotá D.C, son aplicables las normas del Estatuto Tributario Nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, fiscalización y cobro.

El Consejo de Estado, señala en el fallo que en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 no existe la obligación de autoliquidación, tesis que es evidentemente cierta, no obstante, el despacho de conocimiento no se percató de la redacción del artículo 83 de la referida norma, el cual antes de la modificación efectuada mediante el artículo 181 del Decreto 019 de 2012, señalaba lo siguiente:

“Artículo 83°.- Exigibilidad y cobro de la participación. La participación en la plusvalía sólo será exigible en el momento en que se presente para el propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía, una cualquiera de las siguientes situaciones:

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 de que trata el artículo 74 de esta Ley.

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. Ver el Decreto Nacional 1052 de 1998*

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. *Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley. (subrayado fuera de texto)*

Si se observa con detenimiento, se puede concluir que el despacho de conocimiento abordó el tema objeto de estudio de manera desacertada por las siguientes circunstancias:

- i) Se trataba de una norma que se refería a la exigibilidad del tributo, es decir, se debió estudiar teniendo en cuenta el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, el cual reglamenta el tema de “exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía”.
- ii) Revisado el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, se observa que en la redacción se utiliza la expresión “*respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía*”, de donde se observa que debe existir una declaración para que opere la exigibilidad de la participación en plusvalía.
- iii) La Ley 388 de 1997, no reglamentó el aspecto de declaración del efecto plusvalía y al existir un vacío normativo, la administración de la ciudad de Bogotá D.C, acertó al

- afirmar que se debía remitir al Estatuto Tributario Nacional, en cuanto al tema de la declaración de la participación en plusvalía.
- iv) La Ley 388 de 1997, presenta una redacción confusa, en el artículo 81 señala un procedimiento para efectuar la liquidación del efecto plusvalía y en el artículo 83 que reglamenta el tema de exigibilidad se refiere a la declaración del efecto plusvalía.
- v) La modificación del artículo 83 de la Ley 388 de 1997, efectuada mediante el artículo 181 del Decreto 019 del 10 de enero de 2012, aclara el tema suprimiendo la expresión “*respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía*” señalando lo siguiente:

*“ARTICULO 181. EXIGIBILIDAD Y COBRO DE LA PARTICIPACIÓN
EN LA PLUSVALÍA*

El artículo 83 de la Ley 388 de 1997, quedará así:

"Artículo 83. Exigibilidad y cobro de la participación. La participación en la plusvalía sólo le será exigible al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía, en el momento en que se presente cualquiera de las siguientes situaciones (...)

En conclusión, se tiene que, a 5 de diciembre de 2011, fecha de expedición del fallo objeto de análisis, se encontraba vigente la expresión “*respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía*”, contenida en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, el cual regula específicamente el tema de exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía, aspecto que no fue estudiado en el contenido de la sentencia, sin que esto signifique que de haber sido estudiado el fallo hubiera sido favorable, lo único que se quiere dejar presente es que la Ley 388 de 1997 tiene una redacción confusa en unos aparte utiliza la expresión

“liquidación” y en otra “declaración” expresiones que en derecho tributario tiene significados diferentes en cuanto a trámites y efectos.

- En la sentencia del 5 de diciembre de 2011, mediante la cual el Consejo de Estado abordó la demanda de nulidad del Acuerdo 118 de 2003, se refirió al hecho generador del efecto plusvalía en los siguientes términos:

(...) los elementos del hecho generador que constituyen los requisitos para la participación en plusvalía son: La decisión administrativa de carácter general que contiene o configura una acción urbanística conforme con el POT o con los instrumentos que lo desarrollen y la autorización específica para destinar el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada. Por lo tanto las decisiones plasmadas en el POT o en los instrumentos que lo desarrollen, no constituyen todavía una autorización específica que configure el nacimiento de una obligación tributaria. Si bien la autorización específica solamente puede expedirse bajo el supuesto de la existencia de la autorización general constitutiva de una actuación urbanística, el tributo solo será exigible en el momento en que tal actuación se profiera (...)”

Esta interpretación del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, que define el hecho generador de plusvalía, es la que está siendo acogida en las sentencias de primera y segunda instancia que abordan esta temática. Según esta interpretación el nacimiento de la obligación tributaria está supeditada a la existencia de una autorización específica que permita destinar el inmueble el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo

permitiendo una mayor área edificada. Partiendo de este supuesto de hecho se revisará el artículo 83 de la Ley 388 de 1997 que regula el tema de exigibilidad del efecto plusvalía en los siguientes términos:

"Artículo 83. Exigibilidad y cobro de la participación. La participación en la plusvalía sólo le será exigible al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía, en el momento en que se presente cualquiera de las siguientes situaciones:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997.

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. Adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley. (subrayado fuera de texto)

Revisadas las situaciones que hacen exigible la participación en plusvalía se observa la situación “*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.”, no cumple con las condiciones para ser hecho generador de plusvalía, si se revisa el fallo del Consejo de Estado, se concluye que para que exista hecho generador del efecto plusvalía debe existir una autorización específica que permita destinar el inmueble el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, los actos que implican transferencia de dominio no cumplen con este requisito, por tanto, en el evento de que un propietario o poseedor de un predio ubicado en una zona o subzona en la cual una acción urbanística de carácter general otorgue un uso más rentable o incremente el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, venda o realice un acto que implique transferencia de dominio del mismo, no ha concretado el hecho generador de plusvalía, pues no existe una autorización específica que permita destinar el inmueble el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada y por tanto la participación en plusvalía no es exigible.

En conclusión, teniendo en cuenta el fallo de Consejo de Estado, es procedente la modificación del artículo 83 de la Ley 388 de 1997, en el sentido de suprimir los “*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.*”, como una situación que haga exigible la participación en plusvalía, pues no contempla una autorización específica que permita destinar el inmueble el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada.

- Después de la expedición del fallo de 5 de diciembre de 2011, mediante la cual el Consejo de Estado declaró la nulidad de la expresión “declaración” contenida en el artículo 2 del

Acuerdo 118 de 2003, se observa que una consecuencia es la declaración de nulidad de las resoluciones de liquidación de aforo, es decir, de todos los trámites de cobro que la administración de Bogotá D.C, adelantó cuando los propietarios o poseedores de bienes inmuebles sujetos al gravamen de participación en plusvalía, omitían efectuar el trámite de declaración consagrado en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003, es más, existe un expediente en el cual en primera instancia se declaró la legalidad del trámite de liquidación de aforo, pero en segunda instancia se revocó el fallo y se declaró la nulidad del trámite, argumentando que el Consejo de Estado había declarado la nulidad de la expresión “dclaración” consagrada en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003 que dio origen al trámite de liquidación de aforo.

- En el trámite de cobro del efecto plusvalía en vigencia del Decreto 084 de 2004 y el Acuerdo 118 de 2003, se observa que existió confusión entre el pre cálculo o autoretención, figura consagrada en el párrafo 1 del artículo 8 de dicha norma, en virtud de la cual, en el evento de no existir liquidación definitiva de la participación en plusvalía, el propietario o poseedor del bien inmueble sujeto al gravamen, podía optar por una autorretención de la participación en plusvalía para efectos adelantar trámites de solicitud de licencia de construcción. Dicho pago se entendía como un abono a la liquidación final de participación en plusvalía y; la obligación de declarar la participación en plusvalía consagrada en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003, pues la administración de la ciudad de Bogotá D.C, adelantó procesos de liquidación de aforo, cuando el propietario o poseedor había optado por realizar la autoretención de la participación en plusvalía conforme al párrafo 1 del artículo 8 del Decreto 084 de 2004, es decir, había efectuado la declaración de la participación en plusvalía.

Se evidencio el caso en el cual se expidio liquidación de aforo, con fundamento en un pre cálculo o autoretención de la participación en plusvalía, es decir, cuando no existia liquidación definitiva y la parte interesada efectuó el pago anticipado de la participación en plusvalía para efectos de adelantar el trámite de solicitud de licencia de construcción. Posteriormente la administración expidió un certificado conforme al cual efectuada la liquidación definitiva el predio no debia pagar la participación en plusvalía. La parte interesada solicitaba la revocatoria de la liquidación de aforo y la devolución de lo pagado, en atención a que conforme a la liquidación definitiva no tenia que pagar participación en plusvalía. No obstante y a pesar de contar con todos los argumentos para acceder a las pretensiones del solicitante inexplicablemente se confirmó el trámite de liquidación de aforo, argumentando que el mismo se fundamento en el pre cálculo, olvidando por completo que conforme al párrafo 1 del artículo 8 del Decreto 084 de 2004, la autorretención de la plusvalía es un abono a la liquidación definitiva, por tanto, si la liquidación definitiva era cero debia operar la devolución de lo pagado.

Adicionalmente se observa que cuando el monto de la liquidación definitiva de la participación en plusvalía fue superior a la suma autorretenida o declarada y pagada de acuerdo al pre cálculo conforme al párrafo 1 del artículo 8 del Decreto 084 de 2004, se intento cobrar la diferencia mediante el procedimiento de liquidación de aforo. Concluyendo que esta opción no es adecuada, pues la liquidación de aforo unicamene opera cuando la parte interesada, propietario o poseedor del predio sujeto al gravamen, omite la obligación de declarar consagrada en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003, y en el evento descrito ya existe declaración conforme al pre cálculo declarado y pagado.

- En cuanto a la diferencia que se puede presentar entre la liquidación definitiva y el pre cálculo o autoretención de la participación en plusvalía las sentencias señalan que el cobro de dichas sumas se debe efectuar por un procedimiento diferente a la liquidación de aforo, sin embargo, no se debe perder de vista que la sentencia de fecha 5 de diciembre de 2011, mediante la cual el Consejo de Estado, declaró la nulidad de la expresión “declaración” contenida en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003, se fundamentó en que dentro de la Ley 388 de 1997, no se consagra la obligación de declarar la plusvalía. Lo mismo ocurre con el pre cálculo, es más, en las sentencias se interpreta que el pre cálculo o autorretención equivale a la declaración de participación en plusvalía, en otras palabras, estamos frente a un pago que actualmente no tiene sustento legal. Por las anteriores circunstancias se considera de alto riesgo intentar un procedimiento para recuperar la diferencia entre la liquidación definitiva y el pre cálculo o autoretención.
- En cuanto a la interpretación del artículo 74 de la Ley 388 de 1997 que define los hechos generadores de plusvalía, existen dos (2) tesis distintas expuestas por el Consejo de Estado en sentencias de segunda instancia. La primera de ellas señala que el hecho generador de plusvalía se concreta con la expedición de la norma que contenga la acción urbanística; y la segunda señala que para que se configure el hecho generador se requiere además de la acción urbanística, una autorización específica que permita destinar al bien inmueble al mejor uso o mayor aprovechamiento en edificación que corresponde a la licencia de construcción. Aunque la segunda tesis es la que se está adoptando en la mayoría de sentencias el tema se encuentra en controversia.
- Se observa que existen expedientes en los cuales las decisiones de la administración no se explicó el procedimiento de determinación del hecho generador, ni el cálculo del efecto

plusvalía, y como consecuencias los fallos judiciales anulan las resoluciones de liquidación del efecto plusvalía por haber vulnerado el derecho a la defensa de la parte demandante. En este aspecto se observa que el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía debe contener una clara remisión al estudio comparativo de norma, documento que explica las normas que se compararon y señala el beneficio que se le otorga al predio, bien sea, uso más rentable, mayor aprovechamiento del suelo en edificación o ambos a la vez; y del estudio de cálculo del efecto plusvalía, documento que explica el método adelantado para determinar el valor del efecto plusvalía.

- En cuanto al estudio comparativo de norma se observa que debe ser un documento muy claro que explique la forma de determinar el mayor aprovechamiento incorporado en la acción urbanística que no dé lugar a dudas, ni a interpretaciones.
- En cuanto a la notificación de la resolución de liquidación del efecto plusvalía se observa que existe riesgo de que se profieran fallos en contra de la ciudad de Bogotá D.C, puesto que, a partir del 29 de enero de 2014, fecha de expedición de la Sentencia C 035 de 2014, se modificó el trámite de notificación contemplado en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, y a pesar de que los trámites objeto de demanda hayan ocurrido antes del 29 de enero de 2014, existe un fallo que señala que la notificación del acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía debía realizarse por correo o personalmente conforme al estatuto tributario, tal y como, lo señala la sentencia C 035 de 2014 y; existe otro fallo que hace mención a la sentencia C 035 de 2014, no obstante, hace claridad a que no es aplicable al caso porque los hechos ocurrieron con anterioridad a la expedición del referido fallo.
- En cuanto al procedimiento de cálculo del efecto plusvalía, las sentencias son reiterativas en afirmar que se debe aplicar el procedimiento asignado a cada hecho generador de

plusvalía, si se trata de un uso más rentable se debe aplicar lo señalado en el artículo 76 de la Ley 388 de 1997 y si se trata de mayor aprovechamiento en edificación se debe tener en cuenta el artículo 77 de la Ley 388 de 1997.

En uno de los fallos de segunda instancia se indica el procedimiento a seguir conforme al artículo 77 de la Ley 388 de 1997 y se concluye que el resultado es diferente al valor liquidado por la administración de la ciudad de Bogotá.

xxiii “(...) Conforme al artículo 77 de la Ley 388 de 1997, la liquidación del efecto plusvalía tiene las siguientes fases; primero: se establece el precio comercial de referencia antes de la acción urbanística, obteniendo el precio de referencia; segundo: se determinan el número de metros cuadrados que se estiman como objeto del efecto plusvalía, esto es el área potencial de edificación autorizada; finalmente los dos valores el precio de referencia y el área potencia de edificación autorizada se multiplican y dividen entre el área de predio objeto de gravamen y se obtiene el valor de plusvalía, y a dicho valor se le aplica la tarifa en el caso de Bogotá el 50%. En el caso en estudio al aplicar la formula el valor a pagar por la parte demandante es de \$15.483.000, se habían pagado \$152.777.000 (...)”

- En cuanto a la forma de calcular el aprovechamiento del suelo en edificación las sentencias son claras en establecer que se debe realizar el cálculo teniendo en cuenta los índices máximos de edificabilidad, sin importar que para acceder a estos se requiera realizar cesiones. Se afirma que las normas urbanísticas son reglas de juego a las cuales pueden acogerse los distintos actores del mercado inmobiliario y de la construcción, pero no son

susceptibles de variar el monto de la plusvalía dependiendo de la voluntad de los propietarios que no deseen hacer uso de las prerrogativas que de ellas se derivan. La plusvalía ocurre independientemente de las cargas urbanísticas.

- En el evento de que la administración decida expedir una norma que modifique, subrogue o establezca un régimen de transición, se debe expresar muy claramente la forma y términos de aplicación de la acción urbanística.
- En cuanto al recaudo y cobro de la participación en plusvalía, se observa que se debe adelantar un mecanismo muy complejo con varias etapas y que al final se encuentra supeditado a que el propietario o poseedor del bien inmueble objeto del gravamen solicite una licencia de construcción o realice actos que impliquen transferencia de dominio, como por ejemplo una compra venta, lo que hace que los cálculos de recaudo que la administración tenga por concepto de plusvalía no sean efectivamente causados, dado que, puede suceder que un predio este sujeto al gravamen, pero su propietario no esté interesado en solicitar licencia de construcción, ni en transferirlo, caso en el cual, a pesar de existir liquidación del efecto plusvalía, esta no se hará efectiva.
- En cuanto a los riesgos se observa que el proceso de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía, está en pleno desarrollo, no existen tesis jurídicas unánimes por parte del Consejo de Estado, Tribunal de Cundinamarca, ni de los Juzgados Administrativos de Bogotá, sobre temas como la determinación del hecho generador, la forma de calcular, el procedimiento de notificación de la liquidación y los momentos de exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía, lo que genera que se presenten fallos desfavorables que afectan el presupuesto de la administración de la ciudad de Bogotá D.C.

VII BIBLIOGRAFÍA

LASO MARTÍNEZ, José Luis, LASO BAEZA, Vicente, (1995): *El aprovechamiento urbanístico*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A ISBN: 978-84-7248-256-2

SANTOS DIEZ, Ricardo, (1978): *El aprovechamiento medio como instrumento de gestión urbanística*, Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Secretaría General Técnica, servicio de Publicaciones, ISBN: 84-7433-033-1978

MEDINA DE LEMUS, Manuel, (1995): *La propiedad urbana y el aprovechamiento urbanístico*, Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, ISBN: 84-88973-11-X

MALDONADO COPELLO, María Mercedes, (2003): *Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia*. Recuperado de http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Ineditos/Elementos_Basicos-Maldonado_Mercedes.pdf.

MAYA SIERRA Tania, (2007): *Áreas residenciales y desarrollo urbano en Bogotá*. Recuperado de http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Vivienda_Social_Bogota/Areas_Residenciales_Desarrollo-Maya_Tania.pdf

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2009): *abc del POT de Bogotá*. Recuperado de http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT_2020/Documentos/abc_del_POT-2008.pdf

CAMACHO MONTOYA, Álvaro (2003): *la plusvalía: un nuevo tributo inmobiliario*, Bogotá D.C: Editorial Temis S.A.

VEJARANO, María Clara (2007): *Bogotá, D.C. primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad en el marco de la ley de desarrollo territorial*. Recuperado de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/5636/5_mariacravejerano.pdf

ROMERO AFANADOR, Martha Inés (2012): *El derecho urbanístico de la localidad de Chapinero*, Bogotá D.C: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15633/RomeroAfanadorMarthaInes2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Banco de la República (2012): *Índice del Precio del Suelo Urbano Residencial en Bogotá –IPSB*. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/Precio_suelo_Metodologia.pdf

ORTIZ DE RODRÍGUEZ, Carmen Teresa (2011): *Sentencia expediente 25000232700020050026201(16532)*, Bogotá D.C: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta.

RAMÍREZ RAMÍREZ, Jorge Octavio (2015): *Sentencia expediente 25000232700020110025201(19525)*, Bogotá D.C: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta.

BASTIDAS BÁRCENAS, Hugo Fernando (2016): *Sentencia expediente 25000232700020110012301(19658)*, Bogotá D.C: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta.

GIRALDO GIRALDO, William (2011): *Sentencia expediente 25000232700020040207401(17083)*, Bogotá D.C: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta.

CADAVID BRINGE, María Marcela del Socorro (2014): *Sentencia expediente 25000233700020120023900*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.

CADAVID BRINGE, María Marcela del Socorro (2014): *Sentencia expediente 25000233700020120050500*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.

CADAVID BRINGE, María Marcela del Socorro (2014): *Sentencia expediente 25000233700020120037000*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.

CADAVID BRINGE, María Marcela del Socorro (2013): *Sentencia expediente 25000233700020120001900*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.

CADAVID BRINGE, María Marcela del Socorro (2007): *Sentencia expediente 25000233700020050026201*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.

RODRÍGUEZ ALAVA, Ana María (2015): *Sentencia expediente 11001333104020120006502*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión.

RODRÍGUEZ ALAVA, Ana María (2015): *Sentencia expediente 25000232700020120063200*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión.

RODRÍGUEZ ALAVA, Ana María (2014): *Sentencia expediente 25000232700020080007101*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión.

MARTÍNEZ QUINTERO, Beatriz María (2013): *Sentencia expediente 11001333104020120006801*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.

MARTÍNEZ QUINTERO, Beatriz María (2013): *Sentencia expediente 25000232700020120063200*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.

MARTÍNEZ QUINTERO, Beatriz María (2013): *Sentencia expediente 25000232700020110027301*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.

AFANADOR ARMENTA, Patricia (2015): *Sentencia expediente 11001333704120120012101*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.

NAVARRO LÓPEZ, Amparo (2016): *Sentencia expediente 11001333704320130016801*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.

CARVAJAL BASTO, Stella Jeannette (2015): *Sentencia expediente 250002337000201200381*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.

CARVAJAL BASTO, Stella Jeannette (2013): *Sentencia expediente 25000233700020120025900*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.

CARVAJAL BASTO, Stella Jeannette (2012): *Sentencia expediente 25000232700020110025201*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.

CÁSERES MARTÍNEZ, Gloria Isabel (2016): *Sentencia expediente 25000233700020130042100*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.

MOLINA TORRES, José Antonio (2012): *Sentencia expediente 25000232700020110012301*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.

CASTIBLANCO CALIXTO, Fabio (2007): *Sentencia expediente 25000232700020040208901*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.

VILLAMIZAR DE PEÑARANDA, Nelly Yolanda (2010): *Sentencia expediente 25000232700020080027801*, Bogotá D.C: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.

CIFUENTES CRUZ, Lina Ángela (2016): *Sentencia expediente 11001333704320150006300*, Bogotá D.C: Juzgado 43 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C Sección Cuarta.

CIFUENTES CRUZ, Lina Ángela (2015): *Sentencia expediente 11001333704320130016800*, Bogotá D.C: Juzgado 43 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C Sección Cuarta.

NOVOA CASTRO, Amelia (2014): *Sentencia expediente 11000333104020120006500*, Bogotá D.C: Juzgado 42 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

PÁEZ AGUIRRE, Jorge Vladimir (2013): *Sentencia expediente 11001333704120120012100*, Bogotá D.C: Juzgado 41 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. Sección Cuarta.

DAVILA VALENZUELA, Mauricio Alexander (2013): *Sentencia expediente 11001333104120120006800*, Bogotá D.C: Juzgado 40 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. Sección Cuarta.

JAIMES MARTÍNEZ, Tania Inés (2012): *Sentencia expediente 11001333104220110011600*, Bogotá D.C: Juzgado 13 Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá Sección Cuarta.

ⁱ <http://bogotaturismo.gov.co/historia-de-bogota>

ⁱⁱ <http://www.bogota.gov.co/ciudad/ubicacion>

ⁱⁱⁱ Salazar, J., & Roa, F. (2008). Consultoría del POT. Bogotá: Secretaria de Planeación Distrital.

^{iv} Corte Constitucional, sentencia C 495 del 15 de septiembre de 1998

^v Consejo de Estado, sección cuarta, radicación No 25000-23-27-000-2012-00574-01(21149) del 4 de febrero de 2016

^{vi} Consejo de Estado, sección cuarta, radicación No 25000-23-27-000-2012-00507-01(20349) del 26 de febrero de 2015

^{vii} Consejo de Estado, sección cuarta, radicación No 25000-23-27-000-2009-00100-01(17951) del 18 de marzo de 2010

^{viii} Consejo de Estado, sección cuarta, radicación No 25000-23-27-000-2005-00262-01(16532) del 5 de diciembre de 2011

^{ix} Álvaro Camacho Montoya. "LA PLUSVALÍA: UN NUEVO TRIBUTO INMOBILIARIO". Editorial Temis S.A. Bogotá D.C. 2003, página 11.

^x María Mercedes Maldonado Copello. "ELEMENTOS BÁSICOS PARA LA APLICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA EN COLOMBIA". <http://www.institutodeestudiosurbanos.info>, páginas 3 y 4.

^{xi} María Clara Vejarano. "BOGOTÁ, D.C. PRIMERA EXPERIENCIA DE RECUPERACIÓN DE LA PLUSVALÍA URBANA PARA LA COLECTIVIDAD EN EL MARCO DE LA LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL". <https://upcommons.upc.edu>, página 103.

^{xii} Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. "¿Qué es la plusvalía?". <http://www.catastrobogota.gov.co/es/efecto-plusvalia>

^{xiii} Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá D.C. ¿Qué es plusvalía? <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/EconomiaUrbana/Plusval%EDA>.

^{xiv} Secretaria de Hacienda Distrital de Bogotá D.C "Participación en Plusvalía" <http://www.shd.gov.co/shd/participacion-en-plusvalia>.

^{xv} Corte Constitucional, sentencia C 035 del 29 de enero de 2014

^{xvi} Consejo de Estado, sección cuarta, radicación No 25000-23-27-000-2005-00262-01(16532) del 5 de diciembre de 2011

^{xvii} Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, radicación No 25000-23-27-000-2008-00278-01 del 30 de septiembre de 2010.

^{xviii} Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, radicación No 25000-23-37-000-2012-00239-00 del 13 de febrero de 2014.

^{xix} Consejo de Estado, sección cuarta, radicación No 25000-23-27-000-2005-00262-01(16532) del 5 de diciembre de 2011.

^{xx} Juzgado Cuarenta y Tres (43) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C, Sección Cuarta, radicación No 110013337043-2015-00063-00 del 11 de abril de 2016.

^{xxi} Artículo 2 Decreto 1077 del 21 de julio de 2016

^{xxii} Artículo 2 Decreto 327 del 11 de octubre de 2004

^{xxiii} Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, radicación No 11001-33-37-043-2013-00168-01 del 28 de julio de 2016.

