



► **LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD DE INTERÉS**

**El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se refirió al alcance de la facultad de interpretación con la que cuentan las autoridades de planeación respecto de las normas urbanísticas.** Circular 2018EE0082968 de 2018. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.



Foto: Prensa Real Estate

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió la Circular Externa No. 2018EE0082968 de 2018, con destino a los alcaldes, secretarios de planeación y curadores urbanos, respecto de la facultad de interpretación de las normas urbanísticas en el marco del artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2.2.6.1.4 del Decreto 1077 de 2015.

Sobre el particular, precisó que, según lo establecido por el articulado, en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en las >>

**CONTENIDO**

► **INFORMACIÓN JURÍDICA NACIONAL**

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se refirió al alcance de la facultad de interpretación con la que cuentan las autoridades de planeación respecto de las normas urbanísticas. Circular 2018EE0082968 de 2018. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Pág. **1**

El Consejo de Estado se pronunció sobre los cambios normativos como elemento configurativo del hecho generador de la plusvalía. Sentencia 25000-23-37-000-2012-00212-02 de 2018. Consejo de Estado.

Pág. **2**

El primer gran aporte regional a la campaña “Estado Simple, Colombia Ágil” fue realizado por la Alcaldía de Ibagué. Comunicado de Prensa del 16 de octubre de 2018. Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

Pág. **7**





&lt;&lt;

normas urbanísticas, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación de municipios o distritos, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrinara para la interpretación de casos similares.

De lo señalado, la Cartera de Vivienda destacó que la herramienta legal dispuesta por el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y que se denomina circular, cuenta con una asignación de carácter legal específica, en términos que sus postulados constituyen doctrina para la interpretación de casos similares. Seguidamente, indicó que la doctrina como fuente de interpretación se encuentra prevista por el artículo 26 del Código Civil, haciendo referencia a que, esta, es una herramienta de interpretación de normas jurídicas vigentes y no de un acto jurídico con alcances de creación de normas jurídicas.

Así las cosas, concluyó que en el escenario en que los curadores urbanos, en ejercicio de sus funciones, se vean enfrentados a las hipótesis de ausencia de norma exactamente aplicable a una situación o de contradicción de la norma urbanística, las autoridades de planeación del municipio o distrito estarán facultadas para emitir conceptos mediante circulares con el fin de configurar una interpretación doctrinaria de dicha norma urbanística, siempre bajo el imperativa premisa de considerar la clara evidencia del supuesto que origina su potestad interpretativa. De lo contrario, las autoridades de planeación podrían incurrir en falta disciplinaria por extralimitar de funciones.

Conforme a las disposiciones citadas, la entidad precisó que la interpretación emitida por las autoridades de planeación mediante circulares, serán de carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento, cuando se elabore en el marco de expedición de una licencia urbanística, con el fin de darle seguridad a dicho trámite. Finalmente, el Ministerio enfatizó en que las circulares de las que trata el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2.2.6.1.4 del Decreto 1077 de 2015, en ningún caso podrán ajustar o modificar los Planes de Ordenamiento Territorial, ni los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

## ► JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA

**El Consejo de Estado se pronunció sobre los cambios normativos como elemento configurativo del hecho generador de la plusvalía.** Sentencia 25000-23-37-000-2012-00212-02 de 2018. Consejo de Estado.



La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada el cuatro (04) de septiembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda de nulidad, razón por la cual, le corresponde determinar si procede confirmar, modificar o revocar la sentencia de primera instancia.

La presentación de la demanda tenía por objeto que se declarara la nulidad de la Resolución 1967 de 2010 proferida por la Secretaria Distrital de Planeación de

&gt;&gt;



&lt;&lt;

la Ciudad de Bogotá D.C., por la cual se determinó y liquidó el efecto plusvalía para el englobe de unos predios, y la Resolución 544 del 2012 proferida por la Secretaría Distrital de Planeación de la Ciudad de Bogotá D.C. que resolvió negativamente el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la Resolución 1967 de 2010.

En razón a la acción interpuesta, el demandante señaló como concepto de violación la existencia de una falsa motivación, para lo cual expuso, en primera instancia que, mediante el Acuerdo 118 de 2003 fue acogido el efecto plusvalía en el Distrito Capital y por el Decreto Distrital 075 de 2003, se adoptaron las Unidades del Plan Zonal -UPZ- “El Refugio - Chicó Lago”, en donde se encuentran ubicados los predios objeto de englobe, esta última que, posteriormente fue subrogada por el Decreto Distrital 059 de 2007 mediante el cual se actualizó la reglamentación de la UPZ en mención. Sobre el particular, afirmó que la norma específica que determinó las condiciones de uso y edificabilidad para los predios objeto de controversia fue el Decreto Distrital 075 del 2003, instrumento que, con posterioridad al Acuerdo 6 de 1990 “Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá”, desarrollo la acción urbanística y que comporta una decisión autónoma independiente.



Foto: AGALSUR

Expuso que a pesar de que el Decreto Distrital 075 fue expedido el 20 de marzo de 2003 y, para esa fecha, aún no había sido expedido el Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003, que incorporó el tributo de participación en plusvalía en el Distrito Capital, para el análisis de la ocurrencia del hecho generador, la Administración debió observar las acciones urbanísticas adoptadas con posterioridad a la expedición de esta última normatividad que contempló los elementos de la obligación tributaria en Bogotá D.C.

De lo anterior, el demandante concluyó que los actos acusados adolecen de falsa motivación, en razón a que se observó el Decreto Distrital 059 de 2007, el cual subrogó el Decreto 075 de 2003 y actualizó la reglamentación de las -UPZ- “El Refugio - Chicó Lago”, y se extendió de forma indebida los efectos de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), compilado en el Decreto Distrital 190 de 2004, situación que condujo a que la administración en los actos demandados liquidara el efecto plusvalía con fundamento en el Decreto 075 de 2003 y el Acuerdo 118 de 2003, lo que desconoce el artículo 363 del Constitución Política al dar una aplicación retroactiva al Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003, que estableció la reglamentación del tributo de la participación por plusvalía en el Distrito Capital.

En su argumentación de violación, concluye el demandante que el Decreto Distrital 059 del 14 de febrero de 2007 es la única actuación urbanística expedida con posterioridad a la adopción del tributo por plusvalía en el Distrito Capital y por esto debía ser esta la regulación observada junto con el Decreto Distrital 075 del 20 de marzo de 2003, para efectos de establecer si se presentó una variación en cuanto a usos y edificabilidad permitida para los predios objeto del englobe y en esa medida se configuraba el hecho generador del tributo. Por otra parte, manifestó que si se acepta que la comparación deba hacerse entre el Acuerdo 6 de 1990 y el Decreto Distrital 075 del 20 de marzo de 2003, como lo hizo la Administración, tampoco podría entenderse la configuración del tributo por el aumento en el potencial de edificación para el englobe de predios, en virtud del principio de irretroactividad, ya que solo hasta el 30 de diciembre de 2003 con la expedición del Acuerdo

&gt;&gt;



&lt;&lt;

118 de 2003, se estableció la reglamentación del tributo de la participación por plusvalía en el Distrito Capital. Así las cosas, en sede de segunda instancia, la Sala procedió a decidir sobre la legalidad de las Resoluciones 1967 y 0544 de 2012, por las cuales la Secretaría Distrital de Planeación liquidó el efecto plusvalía a cargo de la actora respecto del englobe de los predios.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la corporación se refirió a los siguientes temas:

✓ **Hecho generador de la participación de la plusvalía- disposiciones jurídicas aplicables:**

Recuerda que el artículo 82 de la Constitución Política contempló la participación de las entidades públicas en la plusvalía que generan las acciones urbanísticas, precepto que se desarrolló a través de la Ley 388 de 1997, la cual, reguló dicha participación y los elementos de esa obligación tributaria.



Foto: Isabel Caballeria

Asimismo, precisó que la participación en plusvalía es el tributo que pueden cobrar los municipios o distritos a los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en su jurisdicción, como consecuencia de una actuación administrativa consistente en una acción urbanística, relacionada con la incorporación del suelo rural al de expansión urbana, o de la clasificación de parte del suelo rural como urbano, o del cambio de uso del suelo o del mayor aprovechamiento del suelo, que a su vez determinará la base gravable y la tarifa que puede estar entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado.

Seguidamente, indicó que para que se produzca el hecho generador de la plusvalía se requiere de:

• **Un acto administrativo que ordene una de las acciones urbanísticas contempladas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 74 de la Ley 388 de 1997.**

Las acciones urbanísticas están definidas por el artículo 8 de la Ley 388 de 1997 como la función pública que ejercen las entidades distritales y municipales mediante la adopción de decisiones administrativas relacionadas con el ordenamiento territorial y los usos del suelo.

• **Una autorización específica del aprovechamiento del uso del suelo o del área de edificación dispuesto en el POT y en los instrumentos que lo desarrollan.**

El artículo 9 de la Ley 388 de 1997 prevé que el POT es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

En este punto, señaló que al POT de la ciudad de Bogotá D.C. es desarrollado y complementado por los instrumentos de planeamiento definidos en el artículo 43 del Decreto 190 de 2004, entre los que están las Unidades de Planeación Zonal -UPZ-.

De lo expuesto y conforme al caso en estudio, concluyó que el POT y las UPZ, que desarrollan los instrumentos de dicho plan, conforman una acción urbanística, la cual debe ser aplicada en forma conjunta para establecer el efecto plusvalía de acuerdo con la autorización específica del aprovechamiento del uso del suelo o del área de edificación.

&gt;&gt;



&lt;&lt;

Sobre el particular, precisó que:

- En Bogotá D.C. el POT fue adoptado mediante el Decreto Distrital 619 de 2000, el cual, fue revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.
- A través del Decreto Distrital 075 de 2003, se desarrolló parcialmente el POT sobre las unidades de planeamiento zonal UPZ “El Refugio – Chicó Lago”, ubicadas en la localidad de Chapinero. Norma subrogada por el Decreto Distrital 059 de 2007
- Mediante el Acuerdo 118 de 2003, el Distrito Capital adoptó la participación en plusvalía y establecido las normas para su aplicación en esa jurisdicción.

En este punto, precisó que en el artículo 3 del Acuerdo 118 de 2003 se estableció que el hecho generador de la participación en la plusvalía está constituido por las autorizaciones específicas, ya sea para 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 establezca formalmente en el POT o en los instrumentos que lo desarrollen, en los siguientes casos: i) El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo, y ii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.



Foto: Definicionyque.es

La Sala destacó que el hecho generador de la participación en plusvalía se concreta por la acción urbanística conformada por el POT y los instrumentos que lo desarrollan y, a su vez, por la autorización específica de la Administración para destinar el inmueble a un uso más rentable, o para incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada. Así las cosas, indicó que para determinar la configuración del hecho generador de la plusvalía, la Administración realizó la comparación normativa entre la norma anterior a la acción urbanística, el Acuerdo 6 de 1990, y las normas vigentes con la acción urbanística, esto es, el POT, Decreto 190 de 2004, y el instrumento que lo desarrolla, es decir, el Decreto 059 de 2007, por el cual se actualiza a la normatividad vigente la reglamentación de las UPZ “El Refugio y Chicó Lago”, adoptadas mediante Decreto 075 de 20 de marzo de 2003.

De lo expuesto, precisó que el estudio normativo no se efectuó con relación a lo contemplado en el Decreto 075 de 2003, en razón a que, la Administración identificó que al momento en que la Curadora Urbana solicitó el cálculo del efecto plusvalía para el englobe de los predios, para efectos de expedir la licencia de construcción, esto es, el 5 de febrero de 2009, el Decreto Distrital 075 de 2003 no se encontraba vigente al haber sido subrogado por el artículo 17 del Decreto Distrital 059 de 2007.

De lo enunciado, la Sala concluyó que con el fin de determinar el efecto plusvalía para los predios en estudio, la Administración al realizar la comparación de normas, obró conforme a derecho al considerar que el hecho generador se configura, con la acción urbanística constituida por el POT, Acuerdo 6 de 1990 (Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá) y el Decreto 619 de 2000, que fue revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004 y el Decreto 059 de 2007, norma que reguló y determinó las condiciones de uso y edificabilidad de la UPZ “El Refugio - Chicó Lago” y que subrogó el Decreto 075 de 20 de marzo de 2003.

&gt;&gt;



&lt;&lt;

En conclusión, indicó que como el Decreto Distrital 075 de 2003 no estaba vigente para el momento en que la Curadora Urbana solicitó el cálculo del efecto plusvalía para el englobe de los predios, esto es, el 5 de febrero de 2009, la Secretaría Distrital de Planeación realizó el cálculo del efecto plusvalía teniendo en cuenta la reglamentación vigente de las UPZ “El Refugio y Chicó Lago”, esto es, el Decreto Distrital 059 de 2007.

Para la Sala, conforme a la comparación normativa del POT y los instrumentos que lo desarrollan, el Acuerdo 6 de 1990 y el Decreto 059 de 2007 que reglamentó la UPZ “Chico Lago el Refugio”, es claro que si existió un cambio normativo que configuró en el hecho generador de la plusvalía, una mayor área edificable y un cambio de uso a uno más rentable.

#### ✓ Principio de irretroactividad de la ley tributaria – Aplicación del Acuerdo 118 de 2003.

Sobre este punto, la Sala recordó que, entre los principios fundamentales del sistema tributario, se encuentra el principio de irretroactividad, que, junto con el principio de legalidad, enseñan que la ley tributaria debe ser preexistente al hecho imponible y, así mismo, las normas tributarias se aplican hacia el futuro, es decir, cobijan hechos económicos o jurídicos que tales normas definan como generadores del tributo.



Foto: plusvalía

Seguidamente, indicó que con los actos demandados, esto es, la Resolución 1967 de 2010 y la Resolución 0544 de 2012, la Secretaría Distrital de Planeación liquidó el efecto plusvalía para el englobe de los predios, determinado como hecho generador la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, de acuerdo con el estudio comparativo de los potenciales otorgados por el Acuerdo 6 de 1990, el POT y el Decreto Distrital 059 de 2007, así como los avalúos y cálculos realizados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

Al respecto, reiteró que no es procedente la comparación normativa realizada por el demandante, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto Distrital 075 de 20

de marzo de 2003, pues esta norma solo tuvo efectos jurídicos hasta el 14 de febrero de 2007, fecha en que entró en vigor el Decreto Distrital 059 de 2007, el cual subroga el Decreto Distrital 075 de 2003.

Para la Sala, en el caso en estudio, es claro el por qué para determinar y liquidar el efecto plusvalía por concepto del mayor aprovechamiento del suelo en edificación de los predios objeto de englobe, la Administración no tuvo en cuenta las disposiciones del Decreto Distrital 075 de 20 de marzo de 2003.

En tal sentido, descartó la aplicación de las normas en forma retroactiva, toda vez que lo que se debe tener en cuenta es la fecha del acto de carácter especial, que contiene una actuación urbanística conforme con el POT o con los instrumentos que lo desarrollen y la autorización específica, que se concreta, en la licencia de construcción otorgada en virtud de la solicitud elevada ante el curador urbano, mediante la cual se pretende la aprobación de un proyecto de mayor edificabilidad como consecuencia del englobe.

Sumado a lo anterior, indicó 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

&gt;&gt;



&lt;&lt;

30 de diciembre de 2003), no significa que el gravamen fue aplicado retroactivamente, toda vez que la referencia al POT y a los instrumentos que lo desarrollan es necesaria e intrínseca a este gravamen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, y no constituye la autorización específica de la Administración indispensable para que se configure el hecho generador.

#### ✓ **Término para notificar el acto administrativo que determina y liquida el efecto plusvalía**

Respecto a la afirmación realizada por la demandante, en la que asegura que en el proceso de liquidación de la plusvalía se desconocieron los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 1 del Decreto 084 de 2004, específicamente lo relacionado al término de cinco (5) días hábiles siguientes a la configuración del hecho generador, con el que contaba al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, para solicitar al Departamento Administrativo de Catastro Distrital, al Instituto Agustín Geográfico Agustín Codazzi o a peritos técnicos debidamente inscritos en las Lonjas e instituciones análogas, la determinación del mayor valor por metro cuadrado de suelo en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias con características geoeconómicas homogéneas, la Sala señaló que:

En lo que se refiere al plazo que confieren los artículos 80 de la Ley 388 de 1997 y 1 del Decreto 084 de 2004, este, no se puede considerar como un término preclusivo, siendo naturalmente perentorio, pues, como lo considero la Sala, si bien es cierto que la Secretaría de Planeación Distrital no solicitó dentro de los cinco (5) días siguientes a la adopción de la acción urbanística, el cálculo del valor por metro cuadrado del suelo en la zona en que se encuentran los predios objeto del englobe, tal circunstancia no genera la nulidad de los actos demandados ni mucho menos un perjuicio para la actora. Ello, porque el plazo que concede esta norma tiene como finalidad acelerar la identificación y clasificación de las zonas que hacen parte de una acción urbanística y, por ende, el recaudo del tributo. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, confirmó la Sentencia apelada, negando las pretensiones de la demanda.

#### ► **SABIAS QUÉ...**

**El primer gran aporte regional a la campaña “Estado Simple, Colombia Ágil” fue realizado por la Alcaldía de Ibagué.** Comunicado de Prensa del 16 de octubre de 2018. Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

Bajo el marco de la campaña promovida por la Presidencia de la República, Función Pública, Planeación Nacional y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo denominada “Estado Simple, Colombia Ágil”, ya son 30 las acciones que el Gobierno ha realizado para facilitar las relaciones de los colombianos con el Estado.

Sobre el particular, el primer gran aporte de las regiones a la campaña fue realizado por la Alcaldía de Ibagué quien automatizó el trámite de cinco documentos de importancia a la hora de crear nuevos negocios y de hacer transacciones de propiedad raíz, por lo que, gracias a esta intervención, los interesados ya no tendrán que trasladarse hasta las oficinas de la entidad, y podrán hacer los trámites por internet en <http://ibague.gov.co/portal/seccion/tramites/index.php>, los siete días de la semana, en un horario de 24 horas.



Foto: Tolima FM Stereo

&gt;&gt;



&lt;&lt;

Es así como, los ciudadanos de Ibagué podrán tener acceso al certificado de estratificación, los certificados de aptitud urbanística, el certificado de riesgos naturales, el certificado de residencia, y tanto a la solicitud como al resultado del concepto sanitario de la Secretaría de Salud. Respecto a tramites de índole nacional, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha seguido ampliando la cobertura de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (Vuce), en esta oportunidad, incorporó dos trámites adicionales que se podrán hacer por esta vía:

- ✓ Las gestiones relacionadas con el Plan Vallejo, cuyo objetivo es incentivar las exportaciones, y;
- ✓ La autorización para importar materias primas e insumos, así como presentar documentos como la declaración de importación y la de reexportación,

Por su parte, la Agencia Nacional de Minería puso en línea, y de forma gratuita, información que permite conocer los títulos o solicitudes mineras de un municipio o departamento.

Mientras que Indumil anunció que simplificó el procedimiento para importar o exportar muestras sin valor comercial relacionadas con explosivos, y que eliminó un crédito para financiación de armas que cumplió tres años sin postulados.