



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

Resolución No. 662 de 2012

RESOLUCIÓN No. 662  
( 28 NOV 2012 )

**"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN".**

El alcalde del municipio de Cajicá, en uso de sus facultades, en especial las conferidas por la Ley 388 de 1997 y el Acuerdo 21 de 2008, y

**CONSIDERANDO**

1. Que el día 10 de agosto de 2009, la Alcaldía Municipal de Cajicá profirió el Decreto No. 067 de 2009, "por el cual se liquida la participación del efecto Plusvalía en el Municipio de Cajicá, Cundinamarca y se determina el monto de su respectiva participación" de acuerdo con el ajuste efectuado al Plan de Ordenamiento Territorial adoptado por el Acuerdo Municipal No. 21 de 2008.
2. Que mediante escrito presentado por el abogado MIGUEL ANGEL BUSTOS VASQUEZ, apoderado de la SOCIEDAD BRINSA S.A. se elevó ante el despacho del Alcalde solicitud para la enajenación de una franja de terreno del predio denominado lote 03 de propiedad de la Sociedad Brinsa S.A, toda vez que del predio antes mencionado el Instituto Nacional de Concesiones INCO, afecto un área de ciento cuarenta y un punto veintinueve metros cuadrados (141.29 m2), y para realizar la respectiva negociación con el Instituto Nacional de Concesiones sobre dicha franja se requiere la reliquidación del efecto plusvalía.
3. Que la Administración Municipal de Cajicá, ante la solicitud efectuada por el apoderado de la Sociedad BRINSA S.A., mediante el Decreto No, 047 de 2012 modificó parcialmente, el Decreto 067 de 2010, respecto al área sobre la cual se liquidó el efecto plusvalía para el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria 17688290 y con cédula catastral No. 000000031734000, descontando el área afectada por el Instituto Nacional de Concesiones Inco, el área de reserva forestal y el área de cesión, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la Ley 388 de 1997.



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

4. Que el mencionado acto fue notificado personalmente al Doctor MIGUEL ANGEL BUSTOS VASQUEZ, el día veinticinco (25) de septiembre de dos mil doce (2012)
5. Que mediante escrito presentado el día 02 de octubre de 2012 ante el Despacho del señor Alcalde de Cajicá, la Sociedad BRINSA S.A, que se identifica con número de NIT. 800221789-2, mediante apoderado, interpone recurso de reposición en contra del Decreto No. 47 de 18 de septiembre de 2012, proferido por el Despacho del señor Alcalde, a través del cual se re-liquidó la participación en el efecto plusvalía para el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No.17688290 y con cédula catastral No. 000000031734000 liquidado mediante Decreto No. 067 de agosto 10 de 2009.

**MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**

El recurrente manifiesta su desacuerdo con el Decreto impugnado así:

La sociedad BRINSA S.A. es propietaria de los siguientes inmuebles ubicados en la Jurisdicción del Municipio de Cájica - Cundinamarca:

CEDULA CATASTRAL	FOLIO
2512600000030009	176-0088289
2512600000031734	176-0088290
2512600000031735	176-0088288

*Sostiene el recurrente que "la Ley 388 de 1997, en si misma dispone expresamente los parámetros legales y técnicos que sustentan la reglamentación del gravamen en punto de establecer los procedimientos tendientes a concretar la*



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

*determinación y la liquidación del mismo aspectos de los cuales resulta pertinente para efectos del presente recurso el literal b) del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, pues este constituye el punto de inflexión del gravamen que nos ocupa.*

*Sostiene que en efecto, todos y cada uno de los tres (3) predios ocupados por la operación comercial de BRINSA S.A. en la Jurisdicción del Municipio de Cajicá presentan el común denominador histórico en materia de uso de suelo que son*

*Industriales, dado que resulta un hecho notorio que en dichos inmuebles opera una actividad netamente industrial.*

*Que basta con consultar los antecedentes tributarios de INDUSTRIA Y COMERCIO que reposan en los archivos de la Tesorería Municipal de esa entidad local, para cerciorarse de tal circunstancia.*

*Que no se trata de una simple consideración nominativa ó argumentativa de mi mandante ni del suscrito, en el entendido que su existencia legal como establecimiento industrial está plenamente acreditado ante la cámara de comercio de Bogotá, cuyo certificado de existencia y representación legal resulta elocuente en cuanto contiene la mención expresa que su objeto social gira en torno a la REFINACIÓN DE LA SAL Y LA FABRICACIÓN DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL CLORURO DE SODIO, LA PRODUCCION DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL CLORURO DE SODIO; LA PRODUCCIÓN, IMPORTACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE TODO TIPO DE PRODUCTOS QUIMICOS.*

*De hecho, insistimos que el giro empresarial de BRINSA S.A le ha significado estar en las bases de datos tributarias no solo locales sino nacionales, como una INDUSTRIA, calificativo del cual deviene el uso que aplica ancestralmente a los predios objeto del gravamen que nos ocupa.*

*Sostiene el recurrente que simplemente afirmar por parte de la Administración municipal que hubo variación de uso no es real urbanísticamente, en el entendido que el uso industrial es patente en la medida que incluso la misma administración viene grabando y cobrando el denominado impuesto de industria y comercio a*



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

BRINSA S.A, por la operación de una empresa cuyo giro comercial está ampliamente documentado, amén de que comporta un hecho notorio.

Argumenta el apoderado de la Sociedad Brinsa S.A., que desde el punto de vista normativo se ha transcrito el artículo 1 del Decreto reglamentario 1788 de 2004 mediante el cual justamente se reglamentó la participación en la Plusvalía contenida en la Ley 388 de 1997. Pues bien el literal b) de la norma en cita es diáfana en definir el concepto de cambio de uso como **“La autorización específica para destinar los inmuebles de una zona a uno o varios usos diferentes a los permitidos bajo la norma anterior:”**

Esta definición per se, otorga solidez a nuestra posición en la medida que admite expresamente que el cambio de uso ha de ser diferente a los permitidos y visto está que los predios propiedad de BRINSA S.A. venían gozando del uso industrial tal como consta en la base de datos y archivos de la Alcaldía Municipal de Cajicá.

Sostiene que en términos de la teoría legal y Jurisprudencial asociada a los derechos adquiridos, esta exposición resulta coherente en el entendido que el objeto industrial de la Empresa Brinsa S.A. supone un hecho notorio que la misma Administración se ha servido para gravarla con el Impuesto de Industria y comercio y predial de los impuestos nacionales por lo que sostiene que desconocer la naturaleza urbanística y sus usos anteriores a la acción urbanística del Municipio supone una genuina vía de hecho.

Ahora bien el criterio de USO SUBURBANO INDUSTRIAL dado a los predios propiedad de Brinsa S.A. debe ser contrastado con la definición legal del mismo, a cuyo respecto su alcance está contenido en el acuerdo 21 de 2008 del Concejo Municipal de Cajicá en los siguientes términos:

“Artículo 11: Modifíquese los artículos 35 y 36 del acuerdo No. 008 de 2000 y los artículos 2,3,y 4 del acuerdo 009 de 2002 que en adelante quedara así: CLASES DE SUELO EN EL MUNICIPIO DE CAJICA; conforme lo previsto en los artículos 31, 32, 33 y 35 de la Ley 388 d 199, con miras a su ordenamiento, el territorio municipal de Cajicá se divide en las siguientes clases de suelo: (...)



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

5. SUELO URBANO: *Corresponde a las áreas ubicadas dentro del suelo rural, **en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y de la ciudad**, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad..... (subraya y negrilla fuera de texto).*

*En otras palabras, para la reglamentación del PBOT de Cajicá, no existe suelo RURAL INDUSTRIAL ni SUELO URBANO INDUSTRIAL en la medida que solo se define el USO INDUSTRIAL SUBURBANO como un híbrido entre los usos rurales y los urbanos, argumenta el recurrente que los predios propiedad de mi mandante siempre han estado ubicados en suelo rural pero con uso industrial, de manera tal que no ha habido una circunstancia que genere cambio o mejoramiento de las situación anterior que tenga relevancia urbanística en punto de generar plusvalía.*

*Además arguye, el recurrente que por obvias razones normativas, el uso del que venía siendo objeto los predios de BRINSA S.A. no han variado, pues el hecho de tratarse hoy los mismos como inmuebles suburbanos industriales, en nada afecta la realidad urbanística anterior a la acción urbanística, debido, tal y como lo hemos reiterado, a que estos son efectivamente industriales pues su uso así lo impone independientemente que el PBOT lo haya considerado.*

*Menciona que sobre el PLAN BASICO DE OREDENAMIENTO TERRITORIAL DE CAJICA contenido en el acuerdo 21 de 2008, al igual que sus normas predecesoras, debe precisarse que estas deben entenderse sin efectos retroactivos, considerando que el punto de discusión del recurso es el uso anterior a su expedición de manera tal que sobre el mismo pesa la presunción de haberse adquirido tal derecho antes de la emisión de las normas en cita así sea que ellas en nada incidan respecto de dicho uso pues no lo cambian ni lo mejoran en términos de la definición del numeral 5 del artículo 11 del acuerdo 21 de 2008.*

*Sostiene que este uso es incluso anterior a la expedición a la Ley 388 de 1997, y aun a la promulgación de la Constitución Política de 1991 por manera que ni desde el punto de vista reglamentario, legal ni constitucional puede predicarse la ocurrencia del presunto hecho generador.*



28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

Así mismo, el recurrente trae a colación la Ley 232 de 1995:

"Artículo 1, Ninguna autoridad podrá exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del Código de Comercio, o para continuar su actividad si ya la estuvieren ejerciendo, ni exigir el cumplimiento de requisito alguno, que no estén expresamente ordenado por el legislador.

Artículo 2 No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos:

a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva; (...)"

Manifiesta el recurrente, que para el caso de Brinsa S.A. es claro que su situación se adecua a la norma en mención por cuya virtud mal podría el municipio de Cajicá exigir requisitos que la Ley no impone a las actividades y establecimientos de comercio que al momento de su expedición, menos aun cuando BRINSA S.A. ha cumplido sistemáticamente las obligaciones urbanísticas y tributarias derivadas de su operación industrial con arreglo a los usos permitidos antes de proferida la acción urbanística.

En ese orden de ideas, si bien desde el punto de vista formal la Administración tramitó la decisión con fundamento en las facultades Constitucionales y legales dadas expresamente por la carta Política y la Ley, debe indicarse que desde el punto de vista material, esto es el sujeto de la decisión yerra en la medida que desconoce el uso anterior de los predios, lo cual hace inaplicable e impracticable el concepto de cambio de uso a que se refiere no solo el acto administrativo objeto del recurso, si no del decreto 067 de 2009.



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

12 8 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

CEDULA CATASTRAL	FOLIO	AREA
2512600000030009	176-0088289	113.217 M2
2512600000031734	176-0088290	389.783 M2
2512600000031735	176-0088288	85.732 M2

*El área objeto del gravamen es el AREA NETA, luego de descontadas zonas que presumiblemente corresponden genéricamente a "AREAS DESCONTABLES" y "% DE CESIONES" sin que se tenga noticia documental sobre el Alcance y contenido de tales descuentos.*

*Señala que tales circunstancias resultan de suma importancia, toda vez que los predios presentan cada uno de ellos sendas restricciones de uso por constituir parcialmente **ZONAS DE RONDA Y ZONAS DE MANEJO Y PRESERVACIÓN DEL RIO BOGOTÁ Y SUS AFLUENTES**, amén de algunas áreas que pueden considerarse genuinamente como humedales o vallados, sobre los cuales pesa igual criterio ambiental restrictivo.*

*En relación con los motivos ambientales, necesariamente ha de estar presente al momento de la liquidación del efecto plusvalía, pues no basta solo que la Administración opere el descuento de las mismas, si no que por expresa disposición legal, la Administración debe compensar al propietario de los inmuebles, que presenten dicha restricción de uso, en el entendido que ellas no obtendrán ningún beneficio de valoración ni valorización justamente por estar al margen de cualquier posibilidad de explotación urbanística, no obstante que el particular paga impuestos, tasas y contribuciones sobre las zonas restringidas.*

*Aduce también el recurrente, que resulta oportuno y pertinente referir que dicho trámite compensatorio cuenta con una reglamentación tan especial y expedita como la dada para la plusvalía, para cuyo efecto el Gobierno Nacional, ha expedido los decretos reglamentarios 151 de 1998 y 1337 de 2002, al amparo del artículo 48 de la Ley 388 de 1997.*



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

Discute el recurrente que no está claro como arribó la administración a los valores de referencia anteriores y posteriores al hecho generador, para efectos de determinar el monto de la participación. Al respecto, el Decreto reglamentario 1788 de 2004, establece de manera expresa el procedimiento para dicho efecto, del cual no existe constancia alguna que se haya verificado por parte del Municipio.

Con base en los argumentos presentados, el recurrente solicita que se proceda a:

1. Solicitar al señor Alcalde Municipal, con el Respeto anunciado, la revocatoria parcial de la Actuación administrativa que determino el efecto Plusvalía sobre los inmuebles propiedad de BRINSA S.A. en el entendido que dicho decreto en lo no modificado por el Decreto 047 de septiembre 18 de 2012 no fue objeto de recurso.
2. La revocatoria de la Inscripción del acto Administrativo objeto del recurso por cuanto esta no fue notificada con arreglo a Ley 388 de 1997.
3. Finalmente, solicita la revocatoria del Decreto 047 de fecha 18 septiembre de 2012 con apoyo en las mismas razones aducidas para el decreto 067 de 2009.

**CONSIDERACIONES DE ESTE DESPACHO**

Examinados los antecedentes administrativos, así como los argumentos expuestos por el recurrente, este despacho procede a emitir pronunciamiento de fondo, previas las siguientes consideraciones:

Este Despacho no desconoce que la Sociedad BRINSA S.A. sea la propietaria de los inmuebles relacionados por el recurrente, pero si es de precisar que mediante el Decreto 047 de fecha dieciocho (18) de septiembre de dos mil doce (2012), se hace referencia a un predio en particular de la Sociedad BRINSA S.A., esto es, el

8

**PROGRESO CON RESPONSABILIDAD SOCIAL**  
Calle 2ª N° 4-07 teléfonos 0918795356- fax 8795356 Ext.114  
[www.cajica-cundinamarca.gov.co](http://www.cajica-cundinamarca.gov.co)



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 17688290 y con cédula catastral No. 000000031734000, en el entendido que el apoderado de la mencionada sociedad solicita la *autorización para enajenar un predio bajo las siguientes consideraciones:*

*“Se solicita de manera respetuosa expedir una certificación de autorización para efectuar la enajenación forzosa al Instituto nacional de concesiones INCO, de una fracción de terreno de 141.29 mts2 del predio identificado con Matricula Inmobiliaria No. 176-88290, sin que para esa actuación jurídica se haga exigible el cobro de la participación en plusvalía asignada al mencionado predio, toda vez que no se dan los presupuestos consagrados en la Ley 388 de 1997 para su exigibilidad.*

Sostuvo el solicitante: *“Que la enajenación forzosa a que se refiere esta solicitud, se deriva del oficio del INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES (INCO) No. 2011-302-009177-1 “Por el cual se Dispone la Adquisición de una zona de terreno del predio denominado Lote 3 ubicado en la vereda Rio Grande del Municipio de Cajicá, identificado con cédula catastral No. 000000031734000 y Matricula Inmobiliaria No. 176-88290, Junto a la solicitud referida anexo los siguientes documentos: Poder para Actuar, Certificado de Existencia y representación legal de BRINSA S.A. expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, Copia del Oficio del INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES No. 2011-302-009177-1 con constancia de notificación, avalúo comercial del predio 031 A NA, copia de la FICHA PREDIAL, emitida por el Ministerio de Transporte Instituto Nacional de Concesiones Desarrollo vial del Norte de Bogotá DEVINORTE, certificado de tradición y libertad del predio con Matricula inmobiliaria No. 176-88290, en cuya anotación No. 12 se encuentra registrada la oferta de compra del inmueble”.*

En consideración a la citada petición, este despacho ajustó el área del Inmueble antes referido, realizando los respectivos ajustes – reducciones del área afectada por el Instituto Nacional de Concesiones (INCO), y en lo pertinente a las áreas descontables, actuaciones estas que se llevaron a cabo con base en la actualización de la plancha catastral y sobre la cual se liquida el efecto Plusvalía.

9



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

La anterior precisión es importante, toda vez que el apoderado de la Sociedad Brinsa S.A., en su escrito de reposición hace referencia a tres (3) predios de propiedad de ésta, no obstante el acto recurrido solamente se refiere al ajuste de la liquidación del efecto plusvalía realizada para el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 17688290 y con cédula catastral No. 000000031734000, razón por la cual este Despacho sólomente se refrirá a este inmueble.

Con relación a los argumentos esbozados por el recurrente, obsérvese que parte de las siguientes consideraciones: (i) Estima que la generación de la plusvalía está sujeta indefectiblemente al uso INDUSTRIAL de los predios de la sociedad que representa, en tanto que la tradición histórica de la sociedad en cuanto a que su actividad siempre ha sido industrial; (ii) Que la sociedad paga el Impuesto de Industria y comercio, exponiendo que simplemente afirmar por parte de la Administración que hubo variación de uso no es real y que el mismo es patente.

La Administración Municipal de Cajicá no desconoce en ningún momento la actividad industrial que desarrolla la Sociedad Brinsa S.A. y sus antecedentes sobre el particular, no obstante es del caso hacer énfasis en que el uso del suelo no viene determinado per se por la voluntad del titular del derecho real de dominio sobre los inmuebles, o los poseedores de los mismos, sino que la asignación del uso del suelo en la jurisdicción municipal o distrital se realiza por parte del Concejo Municipal o Distrital, a través de la adopción, la revisión o el ajuste de los planes de ordenamiento territorial, considerando que de acuerdo con el artículo 313, numeral 7, de la Constitución Política corresponde a este cuerpo colegiado reglamentar los usos del suelo.

Es así como la Ley 388 de 1997 establece que constituyen acciones urbanísticas de las entidades distritales y municipales, referidas a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, entre otras, *“clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, y, definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas*



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

*urbanísticas*<sup>1</sup>, las cuales deben estar contenidas en el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

En igual sentido, el Decreto Nacional 879 de 1998 en su artículo 20 dispone que el Acuerdo que adopta el POT incluirá en su articulado los componentes y contenidos del documento técnico de soporte, de acuerdo con la siguiente clasificación:

(...)

*"2. Una segunda parte que adopta la clasificación del suelo de acuerdo con la establecida en la ley en urbano, de expansión urbana, suburbano, rural y de protección, así como la definición de cada uno de los respectivos perímetros. Como suelo urbano también deberán definirse las áreas de las cabeceras corregimentales.*

*3. Una tercera parte donde se determine los usos generales del suelo y los parámetros o rangos para la determinación posterior de las áreas de cesión (...)"*

En consecuencia, la determinación sobre los usos que se pueden desarrollar en cada uno de los inmuebles comprendidos dentro de la jurisdicción municipal, en este caso el industrial, no está marcada por la actividad que ha venido desarrollando la sociedad, sino que obedece estrictamente al ordenamiento territorial previsto en el PBOT y los instrumentos que lo desarrollan y complementan según las disposiciones de carácter constitucional y legal antes citadas, rectoras del gravamen que nos ocupa.

Sobre la afirmación realizada por el recurrente, según la cual "*desconocer la naturaleza urbanística y sus usos anteriores a la acción urbanística del Municipio supone una genuina vía de hecho*", se precisa que de conformidad con el artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites que señale la Constitución y la Ley, de tal manera que el municipio tendrá derecho a ejercer las competencias que le correspondan, y en esta medida, atendiendo los preceptos señalados por la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, puede determinar los usos del suelo en su jurisdicción de acuerdo con la clasificación que del suelo se realice en el PBOT, o modificar el régimen de usos establecidos en este instrumento, a

<sup>1</sup> Ver artículo 8 de la Ley 388 de 1997.



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

través de un proceso de revisión y ajuste del mismo, sin que esta actuación constituya cosa distinta al ejercicio de una competencia reconocida constitucional y legalmente.

En esta misma línea, con relación al argumento del impugnante en el que señala que *“considerando que el punto de discusión del recurso es el uso anterior a su expedición [PBOT contenido en el Acuerdo 021 de 2008], de manera tal que sobre el mismo pesa la presunción de haberse adquirido tal derecho antes de la emisión de las normas en cita”*, este despacho encuentra que es necesario aclarar que tanto la clasificación del suelo como la asignación de usos constituyen normas urbanísticas, que revisten el carácter de utilidad pública, son de interés general y se aplican de forma inmediata razón por la cual no genera derechos adquiridos, tal como de manera reiterada ha manifestado el Consejo de Estado<sup>2</sup>.

Es así como se descarta la afirmación contenida en el escrito del recurso según la cual la administración municipal desconoce el uso anterior de los predios, toda vez que de acuerdo con lo manifestado por la mencionada Corporación en sentencia del 27 de junio de 2003 *“en la aplicación de las normas sobre ordenamiento territorial y urbano prevalece el interés público o social ya que se expiden por motivos de interés general con miras a que la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, garanticen a sus habitantes una adecuada calidad de vida”*

De otra parte, se resalta que como toda actividad económica organizada, el deber relacionado con el cumplimiento de unas obligaciones de carácter formal, comerciales y tributarias, tales como la inscripción de su actividad ante la cámara de comercio de Bogotá, obedece a una disposición de carácter legal tal como señala el artículo 26 del Código de Comercio, norma según la cual *“el registro mercantil tendrá por objeto llevar la matrícula de los comerciantes y de los*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P Juan Alberto Polo Figueroa, 12 de agosto de 1999: *“Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen derechos adquiridos”*.



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

*establecimientos de comercio, así como la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exigiere esa formalidad (...)*".

En lo que concierne al pago del impuesto de industria y comercio, vale la pena destacar que este es un gravamen de origen territorial que se establece sobre actividades industriales, comerciales y de servicios, a favor de cada uno de los distritos y municipios donde se desarrollan tales actividades, al tenor de la Ley 14 de 1983, hecho generador que difiere del de la participación en plusvalía.

Por tanto, señalar que el estar gravado con el Impuesto de Industria y comercio es determinante para que no opere la plusvalía constituye una imprecisión, puesto que la naturaleza y finalidad de estos dos gravámenes es diferente, toda vez que según lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, *"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"*, y en tal sentido, el artículo 73 de la Ley 388 de 1997 dispuso que *"las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones (...)"*.

Así las cosas, el efecto plusvalía viene dado por determinaciones de la administración municipal respecto de las acciones urbanísticas sobre la utilización del suelo, o en otras palabras, *"grava el aumento de valor que tienen los bienes raíces como consecuencia de ciertas acciones urbanísticas"*<sup>3</sup>.

Ahora bien, sobre los hechos generadores de la participación en plusvalía, la Ley 388 de 1997 señala en su artículo 74 lo siguiente:

*"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*

<sup>3</sup> Corte Constitucional C-517 de 2007



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

*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". (negrilla fuera de texto)*

La norma antes transcrita es precisa al establecer que constituye un hecho generador de la participación en plusvalía la incorporación del suelo rural como suburbano, respecto a lo cual es necesario traer a colación que la misma Ley 388 de 1997 dispone en su artículo 30 que los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana y que al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección.

Ahora bien, según los planos CG5 del acuerdo 09 de junio 10 de 2002 Clasificación del suelo urbano y rural, CG2- CRR1, Plano de Zonificación de



**ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE**

28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

marzo de 2004 y el Plano CR 01 Áreas de Actividad del Suelo Rural del acuerdo No. 08 de 2000 y del Acuerdo 021 de 2008, se evidencia que el predio ubicado en la vereda Rio Grande, identificado como lote 03 y que identifica con Matricula inmobiliaria No. 176-88290 y Código catastral No. 000000031734 objeto de la presente alzada, cambió de clasificación, es decir, que pasó de ser rural a ser suburbano, con las implicaciones urbanísticas que en los términos de la Ley 388 de 1997 conlleva el mismo.

La situación relacionada con la previa clasificación del predio objeto de la controversia como suelo rural es reconocida por el accionante al afirmar en su escrito que “[l]os predios de propiedad de mi mandante siempre han estado ubicados en suelo rural pero con uso industrial (...)”, no obstante desconoce que tal circunstancia varió en virtud de la revisión del PBOT adoptada mediante el Acuerdo 021 de 2008, en donde la clasificación del suelo cambió de rural a suburbano.

En este entendido, revisado el Decreto 067 de 2009, que liquida el efecto plusvalía en el municipio de Cajicá y determina el monto de la respectiva participación, con ocasión de la revisión del PBOT plasmada en el Acuerdo 021 de 2008, encontramos que en el artículo 1 establece lo siguiente:

*“Artículo 1. Determinar que el efecto plusvalía y el valor de la contribución por plusvalía, por metro cuadrado de terreno, para cada una de las zonas generadoras en el suelo rural del municipio de Cajicá, es el indicado en el siguiente cuadro:*

CAMBIO DE CLASIFICACION DEL SUELO								
Rural a Corredor Vial Suburbano	1	Calahorra	126.000	136.080	150.000	13.920	0,3	4.176
	2	Canelón	126.000	136.080	150.000	13.920	0,3	4.176
	3	Chuntame 1	122.000	131.760	145.000	13.240	0,3	3.972
	4	Chuntame 2	122.000	131.760	145.000	13.240	0,3	3.972
	5	Rio Grande	122.000	131.760	145.000	13.240	0,3	3.972



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012  
Resolución No. 662 de 2012

Rural a Suburbano Residencial	1	Rio Grande	122.000	131.760	145.000	13.240	0,3	3.972
	2	Chuntame	122.000	131.760	145.000	13.240	0,3	3.972
	3	Canelón	122.000	131.760	145.000	13.240	0,3	3.972
	4	Calahorra	122.000	131.760	145.000	13.240	0,3	3.972
Rural a Suburbano Industrial	1	Chuntame	66.000	71.280	80.000	8.720	0,3	2.616
	2	Rio Grande	66.000	71.280	80.000	8.720	0,3	2.616

De acuerdo con la norma transcrita, el hecho generador del efecto plusvalía para el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 17688290 y con cédula catastral No. 000000031734000 fue determinado en función del cambio de clasificación del suelo de rural a suburbano, es decir, con fundamento en el numeral 1 del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, más no del numeral 2 (modificación del régimen de usos del suelo), como de manera insistente señala el recurrente. En este entendido, carece de fundamento la afirmación según la cual la administración municipal manifestó que hubo variación de uso, de la cual no se encuentra constancia en el acto impugnado puesto que este no se refirió al hecho generador de la participación en plusvalía para el predio en comento, sino al ajuste en la liquidación, realizado con fundamento en los datos contenidos en el Decreto 067 de 2009 y sus anexos, norma que, se reitera, determinó como hecho generador el cambio en la clasificación del suelo.

En este aspecto, es del caso distinguir entre dos conceptos muy diferentes, uno es la clasificación del suelo y otro es el uso del suelo, toda vez que el primero obedece a la vocación y finalidad proyectada para el suelo, mientras que el uso corresponde a la destinación que se le puede dar a cada una de las zonas, dependiendo de la clasificación del suelo en la que se encuentren.

Lo anterior adquiere relevancia, en la medida que el citado artículo 74 de la Ley 388 de 1997 en su numeral 1 no se refiere en ningún momento al uso del suelo que se desarrolle o se permita en las zonas cuya clasificación de suelo cambia con ocasión de la revisión o ajuste del plan de ordenamiento territorial, y será exigible cuando se presente una cualquiera de las siguientes situaciones, establecidas por el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2012:



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

- “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”.*

Adicionalmente, con relación a las determinaciones urbanísticas adoptadas por el Acuerdo 021 de 2007, y atendiendo las disposiciones del Decreto 3600 de 2007, es imperioso que los municipios de la sabana de Bogotá, ajusten su plan de ordenamiento territorial delimitando cartográficamente las zonas de actividad industrial e incorporándolas al suelo rural suburbano.

Lo anterior, constituye argumento suficiente para señalar que indiscutiblemente, la sociedad BRINSA S.A. es sujeto pasivo en el pago de la participación en plusvalía para el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria 17688290 y con cédula catastral No. 000000031734000, al haberse presentado el hecho generador relacionado con el cambio en la clasificación del suelo, pasando de rural a suburbano en el Acuerdo 021 de 2008.

De otra parte, sobre la afirmación relacionada con la compensación de las áreas de afectación ambiental, se aclara que mediante el decreto hoy recurrido la Administración efectuó la correspondiente reducción de las áreas de reserva forestal y el área de cesión, junto con la reducción del área afectada por parte del Inco. Mas sin embargo es de aclarar que el argumento expuesto por el recurrente



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

28 NOV 2012  
Resolución No. 662 de 2012

no guarda relación con el predio identificado como lote 3 identificado con folio de matrícula inmobiliaria 17688290 y con cédula catastral No. 000000031734000, toda vez que el argumento va encaminado a la expedición de un instrumento que desarrolla el PBOT y el artículo 48 de la Ley 388 de 1997 como es la compensación en tratamientos de conservación, tema que no guarda relación ni unidad de materia con la liquidación del efecto plusvalía en el municipio de Cajicá.

Por último, se aclara que el Decreto 047 de 2012 fue notificado debidamente el día 25 de septiembre de 2012, siguiendo el procedimiento establecido al efecto en el Código Contencioso Administrativo, razón por la cual no le asiste razón al impugnante al señalar la ausencia en la notificación del mismo. En gracia de discusión, si se aceptara la presencia de una deficiencia en la notificación del acto, esta no afecta la existencia o legalidad del mismo puesto que solamente tiene repercusiones sobre la oponibilidad y la producción de sus efectos, es decir con relación a la eficacia del acto.

Finalmente este Despacho llama la atención sobre la motivación del recurso encaminada a atacar los fundamentos y/o procedimiento para la expedición del Decreto 067 de 2009, toda vez que esta no es la oportunidad procesal para ello y que el recurso de reposición interpuesto contra el Decreto 047 de 2012 no abre la vía para atacarlo puesto que se trata de un acto administrativo con vida jurídica propia, además que el ordenamiento jurídico consagra otros mecanismos para atacar los actos administrativos que se encuentran en firme. Por tal razón no se hará referencia a los motivos de impugnación relacionados con el Decreto 067 de 2009.

En relación con la Acápita de pruebas, en lo que se refiere con la Inspección ocular, este despacho estima que la misma no es conducente puesto que el análisis que se hace en este escrito obedece estrictamente a un análisis normativo en el entendido que para el caso en concreto se analiza el cambio en la clasificación del suelo como hecho generador del efecto plusvalía.

Este despacho observa que la petición formulada por la Sociedad BRINSA S.A. se refirió a un predio en particular Lote 3 ubicado en la Vereda Riogrande del Municipio de Cajicá, predio identificado con la Cedula Catastral No.



ALCALDIA MUNICIPAL DE CAJICA  
DESPACHO DEL ALCALDE

12 8 NOV 2012

Resolución No. 662 de 2012

Municipio de Cajicá, predio identificado con la Cedula Catastral No. 000000031734000 y Matricula Inmobiliaria número 176-88290, y que tal solicitud fue atendida mediante el Decreto 47 de 18 de septiembre de 2012, que fue interpuesto recurso de reposición al mismo, el cual difiere sustancialmente del objeto del decreto recurrido.

Esa situación genera que la Administración se pronuncie en la aplicación y acatamiento de los principios rectores del procedimiento administrativo, frente a lo planteado en el recurso que se reitera no ha sido objeto de pronunciamiento por la Administración, razón por la cual y teniendo en cuenta ese proceder del apoderado de la sociedad hoy recurrente la decisión que en esta oportunidad se adopta al resolver el recurso no será susceptible de recurso alguno.

Por las razones expuestas no es procedente aceptar los argumentos del recurrente.

En mérito de lo expuesto,

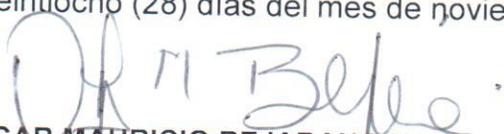
**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud hecha por el recurrente en el recurso de reposición interpuesto en contra del Decreto 047 de 2012, y en consecuencia confirmar en todas sus partes el mismo.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** el presente acto en los términos señalados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Contra esta decisión no proceden recursos.

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE**

Dada en Cajicá a los veintiocho (28) días del mes de noviembre de 2012.

  
**OSCAR MAURICIO BEJARANO NAVARRETE**  
Alcalde Municipal

Digitó y Proyectó: Jaime Eduardo Adames  
Revisó: Nubia González  
Aprobó: Carlos Pintos Ballén