D-12922
ok

Espinosa & De Brigard
CONSULTORES

4 & 11
Juan

HONORABLES
MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL
E.S.D.

Respetados Magistrados:

MARIA J. TERESA RESTREPO BRIGARD, ciudadana colombiana, identificada con la cédula de ciudadanía número 35.503.887 de Bogotá, vecina y residente en la Avenida Calle 100 #13-41 oficina 502 de la ciudad de Bogotá, en uso de mis derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 40 de numeral 6° y 95 numeral 7° de la Constitución Política, me dirijo a ustedes para interponer acción pública de inconstitucionalidad el artículo 181 del Decreto 019 de 2012, dado que el Presidente de la República extralimito las facultades extraordinarias pro-tempore otorgadas por la Ley 1474 de 2011, en desarrollo del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política e invadió las funciones que le corresponden al Congreso determinadas en el numeral 12 del artículo 150 y 338 de la C.P. y de los Concejos municipales determinadas en el numeral 4° del artículo 313 de la C.P.

Me permito describir esta solicitud de la siguiente manera:

I. NORMA ACUSADA

Transcribo a continuación la norma acusada:

> ***ARTÍCULO 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:*

Espinosa & De Brigard
CONSULTORES

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."*

II. NORMA CONSTITUCIONAL INFRINGIDA

Me permito señalar la normatividad constitucional infringida:

Artículos 6, 82, 113, 121, 150 numerales 10 y 12, 284, 287, 311, 312, 313 numeral 4, 338.

Espinosa & De Brigard
CONSULTORES

III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

1. La norma demandada, fue expedida por el Presidente de la República con base en las facultades extraordinarias, a él otorgadas en el parágrafo 1° del artículo 75 de la ley 1474 de 2011, el cual textualmente dice:

> **ARTÍCULO 75. POLÍTICA ANTITRÁMITES.** *Para la creación de un nuevo trámite que afecte a los ciudadanos en las entidades del orden nacional, estas deberán elaborar un documento donde se justifique la creación del respectivo trámite. Dicho documento deberá ser remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública que en un lapso de treinta (30) días deberá conceptuar sobre la necesidad del mismo. En caso de que dicho concepto sea negativo la entidad se abstendrá de ponerlo en funcionamiento.*
>
> ***PARÁGRAFO 1o.*** *De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.*
>
> ***PARÁGRAFO 2o.*** *Las facultades extraordinarias atribuidas en el presente artículo no serán aplicables respecto de trámites relacionados con licencias ambientales.*

2. La norma demandada es inconstitucional por extralimitación por parte del Presidente de la República a las facultades extraordinarias otorgadas con base en el numeral 10 del artículo 150 constitucional, ya que la modificatoria al artículo 83 de la Ley 388 de 1997, no se encamina a ***suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.*** Su contenido tiene como objeto modificar la exigibilidad del tributo de participación de plusvalía.

Espinosa & De Brigard
CONSULTORES

3. El alcance y contenido de la norma demandada se detalla a continuación:

Norma demandada, artículo 181 del Decreto 19 de 2012	**Norma anterior**	**¿Suprime o reforma regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios?**	**Efecto real de la modificación**
ARTICULO 83. EXIGIBILIDAD Y COBRO DE LA PARTICIPACION. 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:	ARTÍCULO 83. 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:	**NO.** Modifica la redacción y **adiciona** la norma, condicionando la exigibilidad de la participación en plusvalía (tributo). Establece que esta solo procederá cuando previamente se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto plusvalía.	No suprime o reforma procedimientos innecesarios. Su efecto práctico es que ADICIONA un procedimiento nuevo, que condiciona la exigibilidad del tributo de participación en plusvalía.
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.	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.	**NO**, Modificación de redacción - Solo incluye "según sea el caso" .	Ninguno
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.	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.	**NO.** Se mantiene igual.	Ninguno

Espinosa & De Brigard
CONSULTORES

Norma demandada, artículo 181 del Decreto 19 de 2012	**Norma anterior**	**¿Suprime o reforma regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios?**	**Efecto real de la modificación**
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.	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.	**NO.** Se mantiene igual.	Ninguno
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.	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.	**NO.** Modifica únicamente redacción – Elimina "Mediante la ..." –	Ninguno
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.	PARAGRAFO 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.	**NO** – Incorpora "... liquidado ..." .	Obliga, para condicionar la exigibilidad del tributo, a la liquidación previa del efecto plusvalía.

Espinosa & De Brigard
CONSULTORES

Norma demandada, artículo 181 del Decreto 19 de 2012	**Norma anterior**	**¿Suprime o reforma regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios?**	**Efecto real de la modificación**
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.	PARAGRAFO 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.	**SI.** Suprime la exigencia de la certificación del pago de la participación en plusvalía como condicionante para el otorgamiento de las licencias urbanas y para los actos de trasferencia de dominio. Esta limitación solo será aplicable cuando se hayas liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria el efecto plusvalía.	Es el único aparte que suprime o reforma procedimientos innecesarios. No obstante su efecto práctico puede viabilizar el otorgamiento de licencias urbanas y/o actos de trasferencia de dominio sobre predios sujetos a aplicación del efecto plusvalía cuando este no ha sido liquidado e inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria, la redacción incorporada en la norma **IMPLICA la perdida e imposibilidad de exigibilidad del tributo por parte de la autoridad municipal.**
PARAGRAFO 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.	PARAGRAFO 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.	**NO.** Modifica integralmente el contenido.	Implica la perdida de exigibilidad del tributo, para el hecho generador que se consolide con la expedición de la Licencia Urbana, antes de la liquidación e inscripción del efecto plusvalía en el folio de matrícula inmobiliaria.

Norma demandada, artículo 181 del Decreto 19 de 2012	Norma anterior	¿Suprime o reforma regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios?	Efecto real de la modificación
PARAGRAFO 4. Los municipios podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social.	PARAGRAFO 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.	Suprime una obligación reglamentaria del Gobierno Nacional.	Los municipios pueden libremente realizar la exoneración del tributo libremente.

4. Igualmente es inconstitucional dado que el artículo 150 numeral 10 Constitucional, expresamente dice refiriéndose a las facultades extraordinarias que el Congreso otorga *protempore* al Presidente de la República: "Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, **ni para decretar impuestos."**

La autorización otorgada con base en el artículo 150 constitucional, se limitaba a la requerida para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites **innecesarios** existentes en la Administración Pública, **lo cual no incluye crear, modificar, suprimir o regular tributos.**

5. El artículo 338 de la C.P. determina en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, y tratándose de tributos del orden nacional, corresponde al Congreso de la República establecer contribuciones fiscales, y excepcionalmente, contribuciones parafiscales.

La atribución de crear tributos, subsume la potestad de regularlos e igualmente de derogarlos, suprimirlos o limitarlos.

Espinosa & De Brigard CONSULTORES

6. La modificación de un elemento esencial del tributo como es su exigibilidad por parte del Presidente de la República con base en las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de conformidad con el articulo 150 numeral 10 de la C. P. igualmente viola las siguientes normas constitucionales:

   a) El artículo 154 de la CP, ya que no cumple el requisito Constitucional en cuanto a que los proyectos relativos a los tributos iniciaran su trámite en la Cámara de Representantes.

   b) El artículo 287 de la C.P., ya que contraviene la autonomía municipal para la gestión de sus intereses de administración de recursos y establecimiento de tributos con arreglo a la Constitución y la Ley.

   c) El artículo 313 de la C.P. numeral 4, en cuanto a que corresponde al Consejo Municipal votar de conformidad con la Constitución y la Ley los tributos y los gastos locales.

7. El artículo 181 del Decreto 019 de 2012, viola y convierte en inoperante el precepto constitucional contenido en artículo 82, e impide que las entidades públicas participen en la plusvalía que genere su acción urbanística al limitar la exigibilidad y cobro de la participación únicamente a los predios respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía, **previamente a la solicitud de la licencia urbana.**

Es importante considerar que para poder liquidar e inscribir el efecto plusvalía generado por la acción urbanística, **previamente** debe estar determinado el hecho generador.

Por sentencias reiteradas el honorable Consejo de Estado[1] ha establecido que el hecho generador del efecto plusvalía es complejo y está compuesto así:

[1] Sentencia Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección cuarta, **Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ – expediente 25000-23-27-000-2005-**

Espinosa & De Brigard
CONSULTORES

Por la acción urbanística del Estado contenida dentro de la expedición de la normativa urbana y regulación del uso del suelo y del espacio aéreo en defensa del interés común

La autorización específica – licencia urbana –para destinar el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada

8. Lo dispuesto dentro de la norma acusada obliga a que el tributo de participación en plusvalía se liquide e inscriba al folio de matrícula

---

00262 01(16532) (...) *Del artículo en cita se puede extraer que 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.***

Por lo tanto, las decisiones generales plasmadas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, ***no constituyen todavía una autorización específica que configure el nacimiento de la obligación tributaria;*** *si bien la autorización específica solamente puede exigirse bajo el supuesto de la existencia de la decisión general constitutiva de una acción urbanística, el tributo sólo será exigible en el momento en que tal autorización se profiera.*

Sentencia Consejo de Estado, sección cuarta, del 4 de febrero de 2016, expediente 25000232700020120057401 (21149), "*Cabe reiterar que el hecho generador de la participación en plusvalía está dado tanto por* ***la decisión administrativa de carácter general****, que configura una actuación urbanística conforme con el POT o los instrumentos que lo desarrollen, como por* ***la autorización específica*** *para destinar el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada."*

Sentencia Consejo de Estado, Sección cuarta del 10 de septiembre de 2014, la Sala precisó lo siguiente: "*La expedición del Decreto 619 de 2000 – Plan de Ordenamiento Territorial, no constituye por sí sola una autorización específica que permita la constitución del hecho generador de la participación del efecto plusvalía, pues aun cuando configura una acción urbanística por la modificación de la clasificación de los usos del suelo, es solo el fundamento para que posteriormente se adopte la autorización específica que genera la participación en plusvalía, según los artículos 74 de la Ley 388 de 1997 y 3 del Acuerdo 118 de 2003».*

Espinosa & De Brigard CONSULTORES

inmobiliaria de los predios ANTES que se radique la solicitud de autorización específica[2] o licencia urbana que consolidará el hecho generador.

¿La exigibilidad del tributo se condiciona a que se haya inscrito al folio de matricula inmobiliaria un cálculo y una liquidación, sobre un hecho generador no consolidado?

9. El condicionamiento fijado para la exigibilidad del tributo cercena cualquier posibilidad de la administración para ejercer la acción de cobro dentro del término legal de cinco (5) años posteriores a la consolidación del hecho generador, de conformidad al artículo 817 del Estatuto Tributario.

   El tributo pierde la posibilidad de ser exigible, **antes que el hecho generador quedase consolidado** y por lo tanto niega la posibilidad de participación del Estado en la plusvalía generada por su acción urbanística.

   Con la modificatoria al artículo 83 de la ley 388 de 1.997 el Estado pierde en forma definitiva su capacidad de cobrar el tributo de plusvalía, en todos los casos en que esta no se encuentre calculada, liquidada e inscrita al folio de matrícula inmobiliaria previamente a la radicación de la licencia urbana aplicable para el cobro de la participación en plusvalía.

COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Señala nuestra Constitución Política en su artículo 241 que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Y, que, con tal fin, cumplirá la función de "Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

---

[2] *Doctor Lewin Figueroa bajo el título de "El principio constitucional de irretroactividad tributaria y el proyecto de acuerdo distrital relativo a la participación en la plusvalía"*

COLOMBIA 33 BEATRIZ LOPEZ NOTARIA BOGOTA, D. C

Espinosa & De Brigard
CONSULTORES

El artículo 4o. determina: "La Constitución es norma de normas. En todo caso de compatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales".

El Decreto Legislativo 2067 de 1991 dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

Son ustedes, entonces, competentes, Honorables Magistrados, para conocer y fallar sobre esta demanda.

NOTIFICACIONES

La suscrita recibe notificaciones en la Avenida Calle 100 #13-41 oficina 502 de la ciudad de Bogotá, y expresamente autoriza a ser notificada al **correo electrónico: espinosabrigard@gmail.com.**

De los Honorables Magistrados,

Con todo respeto,

MARIA JOSEFA TERESA RESTREPO BRIGARD
C.C. No. 35.503.887 de Bogotá

DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO DE FIRMA Y CONTENIDO DE DOCUMENTO PRIVADO

Artículo 68 Decreto-Ley 960 de 1970 y Decreto 1069 de 2015

35600

En la ciudad de Bogotá D.C., República de Colombia, el veintiocho (28) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), en la Notaría Treinta y Tres (33) del Círculo de Bogotá D.C., compareció:

MARIA JOSEFA TERESA RESTREPO BRIGARD, identificado con Cédula de Ciudadanía/NUIP #0035503887 y declaró que la firma que aparece en el presente documento es suya y el contenido es cierto.

-------- Firma autógrafa --------

7t422xqz82vs
28/09/2018 - 11:02:38:081

Conforme al Artículo 18 del Decreto-Ley 019 de 2012, el compareciente fue identificado mediante cotejo biométrico en línea de su huella dactilar con la información biográfica y biométrica de la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Acorde a la autorización del usuario, se dio tratamiento legal relacionado con la protección de sus datos personales y las políticas de seguridad de la información establecidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

DIANA BEATRIZ LÓPEZ DURÁN
Notaria treinta y tres (33) del Círculo de Bogotá D.C.

Consulte este documento en www.notariasegura.com.co
Número Único de Transacción: 7t422xqz82vs

REPUBLICA DE COLOMBIA
33 ★ 33
DIANA BEATRIZ LOPEZ
NOTARIA
BOGOTA, D. C