



IMPEDIMENTO DE CONSEJERA DE ESTADO POR HABER CONOCIDO DEL PROCESO O REALIZADO CUALQUIER ACTUACIÓN EN INSTANCIA ANTERIOR - Configuración

La Consejera de Estado doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, manifestó su impedimento para conocer de este asunto, por encontrarse incurso en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 141 del CGP, porque conoció en primera instancia del proceso de la referencia. En consecuencia, solicitó que se acepte el impedimento y que se le separe del conocimiento del mismo. Teniendo en cuenta las razones que fundamentan el citado impedimento y con fundamento en el numeral 2 del artículo 141 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 150 del CPACA, la Sala, integrada por tres Consejeros de Estado, quienes conforman el cuórum decisorio, encuentra fundada la solicitud de impedimento, motivo por el cual, la acepta y, en consecuencia, se le separa del conocimiento del presente proceso.

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 (CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO) - ARTÍCULO 141 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 150

PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER GENERAL QUE DETERMINA EL EFECTO DE PLUSVALÍA CUANDO AL CABO DE CINCO AÑOS DE ESTAR EN FIRME LA AUTORIDAD NO HA REALIZADO LOS ACTOS QUE LE CORRESPONDAN PARA EJECUTARLO - Improcedencia / ACTO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER GENERAL - Características / ACTO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER GENERAL - Efectos / PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PBOT DEL MUNICIPIO DE FUNZA - Naturaleza Jurídica / ACTO QUE ESTABLECE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA - Naturaleza jurídica / PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA - Exigibilidad. Se deriva de los actos representativos del beneficio de plusvalía, esto es, de los actos que lo individualizan, tales como la licencia urbanística, la transmisión del derecho de dominio, entre otros / PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE HACE EXIGIBLE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA CUANDO AL CABO DE CINCO AÑOS DE ESTAR EN FIRME LA AUTORIDAD NO HA REALIZADO LOS ACTOS QUE LE CORRESPONDAN PARA EJECUTARLO - Procedencia. La pérdida de fuerza ejecutoria se podría predicar de los actos particulares que individualizan y hacen exigible el beneficio de la plusvalía, no de los actos generales que autorizan y crean el efecto de plusvalía



[E]s necesario precisar, que el PBOT y el Acuerdo 08 de 2003 son actos generales, cuya ejecutoria supone la expedición de decisiones particulares que concreten sus efectos en cada uno de los propietarios o poseedores de inmuebles beneficiarios del efecto plusvalía, y que por lo tanto, no están sometidos a la condición temporal del artículo 91-3 del CPACA, según la cual, los actos que al cabo de cinco (5) años de estar en firme no han sido ejecutados pierden obligatoriedad y no pueden ser ejecutados. Repárese en que por tratarse de actos generales, estos tienen vocación de permanencia, comoquiera que producen efectos generales y abstractos, y sirven de marco y regulación para una serie de situaciones jurídicas particulares que se van concretando a lo largo del tiempo, de manera que salvo norma en contrario, frente a este tipo de actos no es posible predicar la causal de pérdida de fuerza ejecutoria alegada por la actora. 2.1.3.- En el caso de la participación en la plusvalía se tiene que, su exigibilidad, en los términos del artículo 83 de la Ley 388 de 1997, se deriva de los actos señalados por la norma en mención como representativos del beneficio de plusvalía (vg licencia urbanística, transmisión del derecho de dominio), previa definición de la acción urbanística que da lugar a la misma. De manera que, si bien el efecto plusvalía y la consecuente participación se produce con la expedición del acto que define la acción urbanística, es de los actos que individualizan el beneficio, esto es de la actuación urbanística propiamente dicha, que surge la exigibilidad de la participación, por lo que es de estos últimos que se podría predicar la existencia de una limitante temporal para su ejecución. 2.1.4.- En el asunto objeto de estudio se advierte que la Licencia de Urbanismo y Construcción respecto de la cual se liquidó el efecto plusvalía objeto de este proceso, fue otorgada mediante la Resolución No. 292-293-607 de noviembre 29 de 2010. En ella se autorizó la realización del Proyecto Funza Central Etapa I, en los predios identificados con número catastral 00-00-0006-0004-000, 00-00-0006-0005-000 y 00-00-0006-0006-000, ubicados en la Vereda La Florida. Es de dicho acto, y no de los actos generales que autorizan y crean la plusvalía, que se deriva la exigibilidad de la participación. En otras palabras, a partir de la autorización concedida en la licencia se materializó para la administración el derecho a **cobrar** la participación en plusvalía previamente causada y el correlativo deber de esta de ejecutar la obligación así surgida. Por eso, no puede hablarse de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos generales señalados por la actora.

FUENTE FORMAL: LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 83 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 91 NUMERAL 3 / ACUERDO 08 DE 2003 MUNICIPIO DE FUNZA / DECRETO 140 DE 2000 MUNICIPIO DE FUNZA PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PBOT) DEL MUNICIPIO DE FUNZA



ANULACIÓN O NULIDAD DE ACTO QUE MODIFICA EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - Efectos jurídicos. En el caso, la anulación de los Acuerdos 003 de 2006 y 010 de 2007, que ajustaron y revisaron el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de Funza y clasificaron o incorporaron como suelo suburbano los predios localizados en la vereda La Florida del municipio, no afectó la configuración de la obligación surgida de la acción urbanística contenida en la Resolución 168 de 2008 (Plan Maestro Proyecto Funza Central), complementaria del POBT, ni la existencia o validez de tal acción, así como tampoco la facultad de la administración para hacerla efectiva, dado que la acción urbanística que afectó dichos predios se fijó en un acto administrativo diferente e independiente de los Acuerdos anulados / **PLAN MAESTRO PAISAJÍSTICO URBANÍSTICO Y DE SERVICIOS PÚBLICOS PARA LA ZONA AGROINDUSTRIAL Y LOGÍSTICA PROYECTO FUNZA CENTRAL - Noción y alcance.** Constituye el acto o decisión administrativa que desarrolló la acción urbanística de incorporación de suelo rural del municipio de Funza a suelo suburbano, en el sentido de delimitar, específicamente, la zona suburbana para el desarrollo del proyecto Funza Central / **PLAN MAESTRO URBANÍSTICO EN EL MUNICIPIO DE FUNZA - Naturaleza jurídica.** El POBT de Funza lo definió como una herramienta para desarrollar las zonas suburbanas del municipio y, en los términos de la Ley 388 de 1997, constituye una norma complementaria del POBT, en cuanto tiene la finalidad de desarrollar una operación urbanística específica / **PLAN MAESTRO PAISAJÍSTICO URBANÍSTICO Y DE SERVICIOS PÚBLICOS PARA LA ZONA AGROINDUSTRIAL Y LOGÍSTICA PROYECTO FUNZA CENTRAL - Efectos jurídicos.** Por ser una norma complementaria del POBT, la acción urbanística que prevé tiene la virtualidad de generar el efecto de plusvalía y la obligación de pagar la participación en la plusvalía / **ACCIONES URBANÍSTICAS - Instrumentos o decisiones que las contienen / NORMA COMPLEMENTARIA DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - Objeto y alcance**

[E]n relación con la nulidad de los Acuerdos 003 de 2006 y 010 de 2007, la Sala considera que esta no afectó la configuración de la obligación surgida por la acción urbanística y la facultad de la Administración para hacerla efectiva, por lo siguiente: No es objeto de discusión que la acción urbanística fundamento de la plusvalía determinada en los actos demandados es la incorporación de suelo rural del Municipio de Funza a suelo suburbano. 2.1.7.- Ahora bien, sobre la decisión administrativa que contempló dicha acción urbanística es necesario precisar, que esta corresponde a la



Resolución No. 168 de 2008, que estableció el Plan Maestro Paisajístico Urbanístico y de Servicios Públicos para la zona agroindustrial y logística “proyecto Funza Central”. Repárese en que, el artículo 89 del PBOT del Municipio de Funza definió como herramienta para desarrollar las zonas suburbanas, los planes maestros urbanísticos. Con fundamento en esa autorización, la administración expidió el plan maestro en mención, que de manera específica delimitó como zona suburbana para el desarrollo del proyecto en mención “...*los predios...localizados en la Vereda La Florida del Municipio de Funza...colindantes con el Humedal La Florida*”. Para el efecto, el plan maestro precisó, que la zona se clasificaba como suelo suburbano “...*por ser una porción del territorio en el área rural del Municipio destinado a uso agroindustrial*.”. Clasificación que en los términos del artículo 34 de la Ley 388 de 1997, suponía además, la delimitación de las restricciones de uso del suelo, de intensidad y de densidad, así como las medidas que garantizaran el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, tal como se hizo en el plan maestro aludido (artículos 6, 8 y 9). Las zonas objeto del plan maestro fueron divididas en unidades de actuación urbanística (...)

2.1.8.- Como puede verse, la Resolución No. 168 de 2008 fue prevista para una operación urbana específica, y definió de manera integral el tratamiento urbanístico aplicable a la zona del proyecto agroindustrial y logístico Funza Central, en particular, la naturaleza de suelo suburbano de la misma y las zonas afectadas. En ese sentido, esta es una norma complementaria del PBOT, en los términos del artículo 15, numeral 3) de la Ley 388 de 1997, que les otorga dicha naturaleza a las disposiciones que tienen la finalidad de desarrollar una operación urbana específica. Por tratarse de una norma complementaria del PBOT, la acción urbanística allí prevista tiene la virtualidad de generar el efecto plusvalía, y la correlativa obligación de pagar participación en la plusvalía. Recuérdese que de conformidad con el artículo 73 de la Ley 388 de 1997, el hecho generador de la participación en la plusvalía lo constituyen las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento o en **los instrumentos que lo desarrollen**. En concordancia con dicha norma, el artículo 8 ib. prevé que las acciones urbanísticas pueden “*estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen*” (Énfasis propio).

2.1.9.- Los predios de la actora (números catastrales 00-00-0006-0004-000; 00-00-0006-0005-000; 00-00-0006-0006-000) quedaron comprendidos en la unidad de actuación urbanística número uno, y sometidos a la regulación contemplada por el plan maestro, que se repite, además de definir la calidad de suelo suburbano de estos, precisó los usos aprobados para la zona, relativos a las actividades agropecuarias y logísticas, así como los desarrollos urbanos permitidos y la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, entre otros aspectos. En otras palabras, los



predios fueron afectados por la acción urbanística adoptada en el plan maestro. 2.1.10.- En esas condiciones, fue dicho plan maestro el marco que permitió a la actora desarrollar los urbanismos solicitados y autorizados en la Licencia de Urbanismo y Construcción No. 292-293-607. Todo, porque le otorgó la naturaleza de suelo suburbano a un sector que antes era de tipo rural, y que por lo tanto, no era susceptible de las obras y urbanismos proyectados por la actora. En otras palabras, fue dicha norma la que contempló, de manera independiente, la acción urbanística que dio lugar a la participación en la plusvalía objeto de esta demanda. De ahí que la nulidad de los Acuerdos 003 de 2006 y 010 de 2007, que también hicieron referencia a la incorporación del sector a suelo suburbano del Municipio de Funza, no afectó la validez y vigencia de la Resolución No. 168 de 2008, pues se trata de una norma complementaria del PBOT. Por lo tanto, con ocasión de la nulidad de dichas normas no puede predicarse la inexistencia de la acción urbanística fundamento de la plusvalía, pues esta, se repite, fue fijada en un acto diferente e independiente de aquellos.

FUENTE FORMAL: LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 8 / LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 15 NUMERAL 3 / LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 34 / LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 73 / LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 83 / DECRETO 140 DE 2000 MUNICIPIO DE FUNZA PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PBOT) DEL MUNICIPIO DE FUNZA - ARTÍCULO 89 / RESOLUCIÓN 168 DE 2008 MUNICIPIO DE FUNZA PLAN MAESTRO PAISAJÍSTICO URBANÍSTICO Y DE SERVICIOS PÚBLICOS PARA LA ZONA AGROINDUSTRIAL Y LOGÍSTICA PROYECTO FUNZA CENTRAL - ARTÍCULO 6 / RESOLUCIÓN 168 DE 2008 MUNICIPIO DE FUNZA PLAN MAESTRO PAISAJÍSTICO URBANÍSTICO Y DE SERVICIOS PÚBLICOS PARA LA ZONA AGROINDUSTRIAL Y LOGÍSTICA PROYECTO FUNZA CENTRAL - ARTÍCULO 8 / RESOLUCIÓN 168 DE 2008 MUNICIPIO DE FUNZA PLAN MAESTRO PAISAJÍSTICO URBANÍSTICO Y DE SERVICIOS PÚBLICOS PARA LA ZONA AGROINDUSTRIAL Y LOGÍSTICA PROYECTO FUNZA CENTRAL - ARTÍCULO 9 / ACUERDO 003 DE 2006 MUNICIPIO DE FUNZA / ACUERDO 010 DE 2007 MUNICIPIO DE FUNZA

TÉRMINOS EN EL PROCEDIMIENTO O TRÁMITE DE CÁLCULO O LIQUIDACIÓN DEL EFECTO DE PLUSVALÍA - Naturaleza jurídica. Reiteración de jurisprudencia. Carácter no preclusivo / INCUMPLIMIENTO DE TÉRMINOS O PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO O TRÁMITE DE CÁLCULO O LIQUIDACIÓN DEL EFECTO DE PLUSVALÍA - Efectos jurídicos. Reiteración de jurisprudencia. No genera la pérdida de competencia de la administración para efectuar la liquidación porque el legislador no previó esa consecuencia jurídica / CUMPLIMIENTO DE TÉRMINOS EN EL PROCEDIMIENTO O TRÁMITE DE CÁLCULO O



LIQUIDACIÓN DEL EFECTO DE PLUSVALÍA - Alcance. Reiteración de jurisprudencia. Su cumplimiento no puede implicar el desconocimiento de los términos legales para realizar los trámites contractuales necesarios para la elaboración de los avalúos y cálculos pertinentes / NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO POR EXPEDICIÓN IRREGULAR - Alcance. Reiteración de jurisprudencia. Solo las irregularidades sustanciales la acarrearán / MORA O INCUMPLIMIENTO DE TÉRMINOS O PLAZOS EN LA ELABORACIÓN DEL AVALÚO DEL MAYOR VALOR GENERADO CON LA ACCIÓN URBANÍSTICA EN EL PROCEDIMIENTO O TRÁMITE DE CÁLCULO O LIQUIDACIÓN DEL EFECTO DE PLUSVALÍA - Efectos jurídicos. En general, no afecta la configuración de la participación en la plusvalía, en la medida en que tales plazos no determinan el nacimiento ni la validez de la obligación tributaria / MORA O INCUMPLIMIENTO DE TÉRMINOS O PLAZOS EN LA ELABORACIÓN DE LOS AVALÚOS EN EL PROCEDIMIENTO O TRÁMITE DE CÁLCULO O LIQUIDACIÓN DEL EFECTO DE PLUSVALÍA - Justificación y efectos jurídicos. En el caso concreto hubo razones que justificaron de manera seria y razonada la mora en la elaboración de los avalúos y en el cálculo del efecto y la participación en la plusvalía, por lo que la misma no afectó la legalidad de los actos liquidatorios del gravamen que se demandaron / EFECTO DE LA PLUSVALÍA POR INCORPORACIÓN DE SUELO RURAL A SUBURBANO - Método para determinarlo / AVALÚO DEL MAYOR VALOR GENERADO CON LA ACCIÓN URBANÍSTICA DE INCORPORACIÓN DE SUELO RURAL A SUBURBANO - Precios de referencia. Debe atender a los valores del suelo antes e inmediatamente después de la acción urbanística, con el fin de que mida el verdadero efecto generado por esta

[L]a Sala reitera la posición adoptada en la sentencia del 13 de septiembre de 2012, en la que se precisó que los plazos previstos en el artículo 80 de la Ley 388 de 1997 no son preclusivos, por lo que su incumplimiento no supone la pérdida de competencia de la administración. Todo, porque el legislador no previó tal consecuencia. Además, señaló que el cumplimiento de dichos plazos no puede significar el desconocimiento de los términos fijados por la ley para realizar los trámites contractuales necesarios para la elaboración de los avalúos y cálculos pertinentes. 2.2.3.- El fundamento de esta tesis-se dijo en la sentencia- radica en que si bien la omisión de las formalidades y trámites en la expedición de los actos administrativos se traduce en un vicio de nulidad por expedición irregular, lo cierto es que no todas las formas tienen un mismo alcance o valor, de manera que es necesario establecer si se trata de una formalidad sustancial o no. Solo estas últimas acarrearán la nulidad de los actos administrativos. 2.2.4.-En ese sentido -agrega la Sala en esta oportunidad-, los plazos fijados por el artículo 80 de la Ley 388 de 1997 -



referidos al término para realizar el avalúo del mayor valor generado con la acción urbanística-, no determinan el nacimiento y la validez de la obligación tributaria, pues se repite, esta surge a raíz de la acción urbanística. De ahí que, en términos generales, su incumplimiento no afecta la configuración de la participación en la plusvalía. Pero, en todo caso, la mora en la realización de los avalúos no supone indefectiblemente un desfase en el cálculo en mención, habida cuenta de que el método fijado por la Ley 388 de 1977 para determinar el efecto plusvalía en el caso de la incorporación de suelo rural a suburbano (Art. 75) obliga a tener como referencia del mayor valor, el precio de mercado vigente *“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...”*. En esas condiciones, aunque el avalúo no se realice dentro del plazo establecido en la Ley 388 de 1997, lo cierto es que este sí debe atender a los valores del suelo antes e inmediatamente después de la acción urbanística como precios de referencia, con el fin de que mida el verdadero efecto generado con esta última.

2.2.5.- En el caso concreto no es objeto de discusión que se superaron los plazos de realización de avalúos y liquidación del efecto plusvalía, comoquiera que la acción urbanística fue contemplada en la Resolución No. 168 de 2008, en tanto que los avalúos, liquidación del efecto plusvalía y de la participación en la plusvalía tuvo lugar el 26 de diciembre de 2011, mediante la Resolución No. 00688 de 2011, objeto de esta demanda. Sin embargo, no puede perderse de vista que inicialmente la administración contrató los servicios de la Corporación Manaba para realizar los avalúos y determinar el efecto plusvalía en el Municipio de Funza. La entidad contratada presentó el estudio solicitado en junio de 2009, que comprendía los avalúos y efecto plusvalía generados con el PBOT y las diversas normas que a la fecha contenían una acción urbanística generadora de participación en la plusvalía, entre ellas, la Resolución No. 168 de 2008. Con fundamento en dicho estudio la administración profirió, entre otros, el Decreto 47 de 2010, que estableció el efecto plusvalía para los predios afectados por las disposiciones del Acuerdo 010 de 2007, entre los cuales se encontraban los de la actora. Con ocasión de la nulidad del mencionado Acuerdo 010, la administración concluyó que el Decreto 47 de 2010, que hacía alusión a aquel como sustento de la plusvalía, había perdido fuerza ejecutoria, por lo que lo revocó y en consecuencia, solicitó la realización de un nuevo avalúo, esta vez, a la sociedad Avaluadores Profesionales Asociados Ltda.- Apra Ltda., que mediante documento técnico de diciembre de 2011, estableció el efecto plusvalía generado con el Plan Maestro Paisajístico Urbanístico y de Servicios Públicos para la zona agroindustrial y logística “proyecto Funza Central”. Este último fue incorporado a la motivación de la Resolución No. 688 de 2011, que liquidó el efecto plusvalía y la participación en la plusvalía para los predios de la actora.

2.2.6.- Como puede verse, si bien la realización



Radicado: 25000-23-37-000-2012-00379-01(22268)

Demandante: IRIARTE GUTIÉRREZ ROJAS Y CÍA S EN C Y AGROPECUARIA SAN JOSÉ LTDA

de los avalúos y el cálculo del efecto y la participación en la plusvalía tuvo lugar por fuera del término que para el efecto fija la ley, lo cierto es que se evidencian circunstancias que justifican, de manera seria y razonada la mora. En efecto, era razonable que la administración pusiera en duda la vigencia del Decreto 47 de 2010, dadas las referencias que este hizo al Acuerdo 010 de 2007, y la nulidad de este último, y que, para asegurar la legalidad del gravamen, procediera a realizar un nuevo avalúo, con las implicaciones que eso supuso en materia de tiempo y cumplimiento de plazos. De ahí que en este caso, se encuentre justificado el incumplimiento de los términos del artículo 80 de la Ley 388 de 1997, y que la mora no afecte la legalidad de los actos que liquidaron el efecto plusvalía y la participación en la plusvalía demandados.

FUENTE FORMAL: LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 75 / LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 80 / RESOLUCIÓN 168 DE 2008 MUNICIPIO DE FUNZA PLAN MAESTRO PAISAJÍSTICO URBANÍSTICO Y DE SERVICIOS PÚBLICOS PARA LA ZONA AGROINDUSTRIAL Y LOGÍSTICA PROYECTO FUNZA CENTRAL / DECRETO 47 DE 2010 MUNICIPIO DE FUNZA / ACUERDO 010 DE 2007 MUNICIPIO DE FUNZA

NOTA DE RELATORÍA: En relación con la naturaleza jurídica no preclusiva de los términos y plazos previstos en el artículo 80 de la Ley 388 de 1997, así como sobre los efectos jurídicos que acarrea su incumplimiento se reitera la sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de 13 de septiembre de 2012, radicación 60012331000200800043-01 (18063), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, a su vez, reiterada en la sentencia del 30 de agosto de 2017, radicación 25000-23-37-000-2012-00096-01 (20805), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

NOTA DE RELATORÍA: En relación con los términos y plazos procesales y los efectos jurídicos que genera su incumplimiento se reitera la sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de 29 de octubre de 2009, radicación 25000-23-27-000-2004-92213-01(16482), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el alcance de la expedición irregular de los actos administrativos como causal de nulidad de los mismos se reitera la sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de 16 de octubre de 2014, radicación 25000-23-27-000-2011-00089-01(19611), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

HECHO GENERADOR DE LA PARTICIPACIÓN EN EL EFECTO DE PLUSVALÍA DERIVADO DE LOS PROYECTOS AGROINDUSTRIALES Y



DE LOGÍSTICA A DESARROLLAR EN EL SUELO SUBURBANO DE LA VEREDA LA FLORIDA DEL MUNICIPIO DE FUNZA – Configuración. Tuvo lugar con la expedición del Plan Maestro Paisajístico Urbanístico y de Servicios Públicos para la zona agroindustrial y logística “proyecto Funza Central”, que contempló la acción urbanística fundamento de la plusvalía, esto es, la incorporación de suelo rural a suelo suburbano del municipio / DETERMINACIÓN DEL EFECTO DE PLUSVALÍA Y CÁLCULO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA GENERADA CON LA ACCIÓN URBANÍSTICA DE INCORPORACIÓN DE SUELO RURAL A SUBURBANO DEL PROYECTO FUNZA CENTRAL - Precios de referencia del valor de la tierra a tener en cuenta. Son los precios del mercado de la tierra vigentes después de la expedición de la Resolución 168 de 2008, contentiva del Plan Maestro Proyecto Funza Central / CÁLCULO DEL EFECTO PLUSVALÍA RESULTADO DE LA INCORPORACIÓN DEL SUELO RURAL AL DE EXPANSIÓN URBANA - Procedimiento / LIQUIDACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL EFECTO DE PLUSVALÍA - Competencia / PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO DEL EFECTO DE PLUSVALÍA RESULTADO DE LA INCORPORACION DEL SUELO RURAL AL DE EXPANSIÓN URBANA - Naturaleza jurídica. Es un sistema de comparación de precios en el que la diferencia se obtiene entre el precio comercial de los predios tomando como referencia la fecha de expedición del acto que fija la acción urbanística, antes y después

[L]a Sala advierte que en el caso concreto, la administración determinó el efecto plusvalía y liquidó la participación teniendo en cuenta los valores del suelo después de la expedición de la Licencia de Urbanismo No. 292-293-607 de noviembre 29 de 2010, partiendo de la idea de que con esta se perfeccionaba el hecho generador. Posición que fue avalada por el juez de primera instancia. No obstante, de acuerdo con la precisión hecha en esta sentencia, la Sala concluye que el hecho generador tuvo lugar con la expedición del Plan Maestro Paisajístico Urbanístico y de Servicios Públicos para la zona agroindustrial y logística “proyecto Funza Central”, que contempló la acción urbanística fundamento de la plusvalía, esto es, la incorporación de suelo rural a suelo suburbano del Municipio de Funza. Por eso, aunque el avalúo fuera elaborado en fecha posterior a la expedición de la licencia, el valor de la tierra a tener en cuenta como punto de referencia para establecer el aumento, era el vigente después de la expedición de la Resolución No. 168 de 2008, contentiva del plan maestro. Por el contrario, en el documento técnico soporte de la liquidación demandada, se dice claramente que los predios son analizados *“física, económica y jurídicamente, a las condiciones presentes en ellos a noviembre de 2011”*, y que el cálculo del punto de referencia 2 se hace con posterioridad a la expedición de la licencia. 2.4.2.- El cálculo debía hacerse teniendo en cuenta



los precios de mercado de la tierra una vez proferido dicho plan maestro, pues así, además, lo ordena expresamente el artículo 75 de la Ley 388 de 1997. La Ley 388 de 1997 se encargó de definir de manera general, los procedimientos para calcular el efecto plusvalía en cada uno de los eventos que dan lugar al mismo (...) Se trata de un sistema de comparación de precios. El primero, antes de expedición del acto que fija la acción urbanística, y el segundo, con posterioridad a dicho acto. 2.4.3.- En vista de que en el caso concreto no se hizo así, y teniendo en cuenta que con ello se afecta la correcta estimación del efecto plusvalía y de la participación, la Sala declarará la nulidad parcial de los actos demandados, solo en lo que respecta al monto liquidado. A título de restablecimiento del derecho, ordenará al Alcalde Municipal de Funza, competente para hacer la liquidación de la participación en la plusvalía por orden del artículo 81 de la Ley 383 de 1997, que expida una nueva liquidación, en la que determine el efecto plusvalía y la participación en la plusvalía, teniendo en cuenta los precios de mercado de los predios (...), ubicados en la Vereda La Florida, vigentes al mes de mayo de 2008, esto es, inmediatamente después de la expedición de la Resolución 168 de 2008. Para el efecto, deberá dar aplicación al artículo 75 transcrito, que regula la determinación del efecto plusvalía para casos como este, en el que se califica suelo rural como suburbano, esto es, deberá obtener la diferencia entre el precio comercial de los predios en mención tomando como referencia la fecha de expedición de la Resolución 168 de 2008, antes y después.

FUENTE FORMAL: LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 75 / LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 81 / RESOLUCIÓN 168 DE 2008 MUNICIPIO DE FUNZA PLAN MAESTRO PAISAJÍSTICO URBANÍSTICO Y DE SERVICIOS PÚBLICOS PARA LA ZONA AGROINDUSTRIAL Y LOGÍSTICA PROYECTO FUNZA CENTRAL

HECHO GENERADOR DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA - Línea jurisprudencial del Consejo de Estado / PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA - Perfeccionamiento. Criterio actual del Consejo de Estado / HECHO GENERADOR DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA - Perfeccionamiento. Precisión jurisprudencial. El hecho generador se perfecciona o agota con la acción urbanística decretada por la administración y adoptada en el POT o las normas que lo complementan, mientras que los actos representativos del efecto plusvalía, tales como la licencia urbanística o la transferencia de dominio, determinan en realidad la exigibilidad de la obligación, no su nacimiento / PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA - Exigibilidad / HECHO GENERADOR DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA - Acciones urbanísticas que lo configuran / HECHO GENERADOR DE LA



PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA - Configuración. Interpretación del artículo 74 de la Ley 388 de 1997. Precisión jurisprudencial. Para que se configure el hecho generador se exige la expedición de decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas y que autorizan específicamente, ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada / ACCIÓN URBANÍSTICA GENERADORA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA - Noción y alcance. Es la decisión o autorización específica previa para destinar el inmueble a un uso más rentable o para incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, la cual puede estar contenida en el POT o en una norma complementaria / ACCIÓN URBANÍSTICA - Efectos jurídicos. Constituye la decisión administrativa que incrementa el aprovechamiento del suelo y su valor / LICENCIA URBANÍSTICA - Objeto y alcance / PARTICIPACIÓN EN EL EFECTO DE PLUSVALÍA - Noción y objeto / PARTICIPACIÓN EN EL EFECTO DE PLUSVALÍA - Fundamento jurídico y justificación / EXIGIBILIDAD DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA - Noción y objeto. Es diferente de la causación y se refiere a la posibilidad de cobrar un derecho preexistente / OBLIGACIÓN DE PAGAR LA PARTICIPACIÓN EN EL EFECTO DE PLUSVALÍA - Nacimiento. La potencialidad del efecto económico generado con la acción urbanística es la que da lugar al nacimiento de la carga / PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA - Causación. No está supeditada a la actividad del contribuyente, puesto que se causa o nace con el acto o decisión de la administración que determina la acción urbanística, independientemente de que después el interesado decida no usar o solo hacer un uso parcial de los derechos y beneficios concedidos con ocasión de la expedición de alguno de los actos que al tenor del artículo 83 de la Ley 388 de 1997 hacen exigible la participación / PARTICIPACIÓN EN EL EFECTO DE PLUSVALÍA - Naturaleza jurídica. Se trata de un gravamen o carga de carácter real / DECISIÓN ADMINISTRATIVA QUE CONFIGURA EL HECHO GENERADOR DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA - Naturaleza jurídica. Es de carácter particular, incluso si se adopta mediante un acto de carácter general como el POT, porque el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 ordena que en ella se especifiquen y delimiten las zonas o subzonas beneficiarias de la acción urbanística

2.3.3.- La posición de la Sección Cuarta del Consejo de Estado en relación con el hecho generador de la participación en la plusvalía puede sintetizarse así: - Primera tesis: *La acción urbanística definida por la administración constituye, por sí sola, el hecho generador de la participación.* En la sentencia del 24 de marzo de 2011, la Sala resolvió, en sede de apelación, la



demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por una empresa constructora contra los actos administrativos que determinaron el efecto plusvalía y la participación en la plusvalía en el Distrito Capital. Se discutía, entre otras cosas, cuál era el hecho generador de la obligación tributaria (si se trataba del plan parcial que había definido unas zonas del sector de *Kennedy* como suelo urbano, o de la licencia de urbanismo concedida a la actora respecto de un predio ubicado en la zona beneficiaria del cambio en la clasificación del suelo). En ese caso, la Sala precisó que no podía tenerse como hecho generador la licencia de urbanismo (como afirmaba el ente demandado), *“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 había demostrado que el plan parcial cumplía con los presupuestos consagrados en la precitada norma. Dijo, además, que la Ley 388 de 1997 (Art. 83) hace referencia a la solicitud de licencia de urbanización o construcción en el artículo para fijar el acto que determina la exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía. Para reforzar la tesis se refirió al artículo 80 de la Ley 388 de 1997, que ordena hacer un avalúo del efecto plusvalía generado con la acción urbanística previamente decretada. Con ello significó, que si la ley ordena la realización del mayor valor agregado al suelo (que es el fundamento de la participación) una vez proferida la acción urbanística, es porque esta es la que determina el nacimiento de la obligación tributaria. - Tesis actual: *La obligación se configura cuando concurren dos actos: uno general que determina la acción urbanística, y uno específico, que autoriza de manera concreta el aprovechamiento generado con la acción urbanística.* A partir de la expedición de la sentencia proferida en el proceso No. 16532, el 5 de diciembre de 2011, la Sala ha sostenido de manera pacífica (excepto por la sentencia 18063 de septiembre de 2012, que reiteró la tesis inicial) que los elementos del hecho generador, son: i) una decisión administrativa de carácter general, que contiene o configura una acción urbanística conforme con el POT o con los instrumentos que lo desarrollen y ii) la autorización específica para destinar el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada. Concluyó, que *“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”*. En la sentencia en mención se discutía la presunta retroactividad implícita en una norma tributaria local, posterior al POT, que dispuso el cobro de la participación en la plusvalía en los casos en que se hubieran *“configurado acciones urbanísticas y no se haya concretado el hecho generador”*. Para la Sala, no se desconocía la prohibición de irretroactividad de la ley tributaria, pues la norma hacía referencia a los casos en que no se hubiera otorgado autorización específica, que es el acto que determina el



nacimiento de la obligación tributaria. En ese orden, el hecho de que el POT fuera anterior a la norma tributaria que dispuso el cobro de la plusvalía no afectaba la aplicación de esta última, pues la obligación se derivaba de las autorizaciones específicas otorgadas en vigencia de la norma demandada. Esta tesis fue reiterada en las sentencias dictadas en los procesos Nos. 19402, 18944, 20349, 19526, 21064, 21149, 20596, 20700, 21596, 21001, 21836, 20612, 21114, 20967, 21941, 21593, 21065, 21698, 21638 y 21882.

2.3.4.- Como puede verse, el criterio actual es que la participación en la plusvalía se perfecciona cuando concurren dos factores: una acción urbanística y una autorización específica para hacer uso de dicha acción, esto es, licencia de urbanismo y demás actos señalados en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997. No obstante, una revisión de los artículos 74 y 83 de la Ley 388 de 1997, en armonía con las demás disposiciones que regulan la materia, permiten a la Sala precisar que el hecho generador se agota con la acción urbanística decretada por la administración, y que los actos representativos del efecto plusvalía, como lo son la licencia urbanística o la transferencia de dominio, determinan en realidad la exigibilidad de la obligación, no su nacimiento.

2.3.5.- La Ley 388 de 1997 definió en su artículo 74 los hechos generadores de la participación en la plusvalía (...) La norma es clara al definir tres acciones urbanísticas como hechos generadores de la participación en plusvalía, que deben ser adoptadas en una decisión administrativa que bien puede ser el Plan de Ordenamiento Territorial o una norma que lo desarrolle. Esa circunstancia es la que configura el nacimiento de esta obligación. Si bien la disposición transcrita habla de una autorización específica para destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, dicha característica -ser una autorización específica- se predica de la decisión administrativa que contempla la acción urbanística. Esa es la intelección natural y obvia de la redacción, que exige, a efectos de que se configure el hecho generador, la expedición de 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”*. Dicha característica no se verifica en actos como las licencias urbanísticas, pues si bien estas contienen una autorización específica para parcelar, desarrollar un urbanismo, etc., lo cierto es que no tienen la virtualidad de generar *per se* la plusvalía, pues en ellos no se concreta ninguno de los hechos generadores a los que alude la ley. Eso es así, comoquiera que estas obedecen a una regulación urbanística previa que les sirve de marco. En otras palabras, son actos que concretan en cada caso particular los efectos de la regulación urbanística aplicable a cada predio, en esa medida, crean un derecho particular, pero con fundamento en una norma de autorización previa. Tal



autorización previa es la que contiene la acción urbanística, bien sea que se trate del POT, o de una norma complementaria. Ahora bien, sobre la naturaleza de la decisión que contempla la acción urbanística, se tiene que, en vista de que el artículo 74 ib. ordena que se especifiquen y delimiten las zonas o subzonas beneficiarias de aquella-la acción urbanística-, se trata de una decisión con efectos particulares, incluso si se adopta mediante un acto general, como lo es el POT. 2.3.6.- De ahí que la plusvalía se genere con el solo acto que determina la acción urbanística, incluso si posteriormente el beneficiario no hace uso de los beneficios y derechos reconocidos en la licencia concedida en vigencia de aquel o hace uso parcial de los mismos, lo que ocurre, por citar un ejemplo, cuando disminuye el área de construcción previamente autorizado en la licencia. En ese orden, la carga se concreta con la acción urbanística, pues es esta la que incrementa el aprovechamiento del suelo y su valor. Una vez generada la plusvalía o mayor valor, nace la carga correlativa para el beneficiario, bien sea que haga uso o no de esta, pues este último evento no enerva el hecho económico producto de la acción de la Administración, comoquiera que es consecuencia directa del obrar de la administración y en esa medida, las conductas y decisiones posteriores del contribuyente, no inciden en su configuración. 2.3.7.- No puede perderse de vista que la participación en la plusvalía es una herramienta que permite a las entidades públicas participar de los mayores valores que **sus acciones urbanísticas** generan en la propiedad privada, figura que desarrolla los principios de solidaridad y función social de la propiedad privada. De manera que es el obrar de la administración el que la legitima para cobrar al beneficiario la participación en la plusvalía. Dicho de otro modo, su causación no está supeditada a la actividad del contribuyente, esto es, a la solicitud de licencia, a la transferencia del dominio de su inmueble y demás actos referidos en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997. Por eso, estos últimos no determinan el nacimiento de la obligación, pues se repite, son ajenos a aquella. 2.3.8- Tales actos, al tenor literal del artículo 83 de la Ley 388 de 1997, determinan la exigibilidad de la participación. Concepto que difiere de la causación, y que se refiere a la posibilidad de cobrar un derecho preexistente. La redacción de la disposición referida es clara en ese sentido (...). El artículo transcrito precisa que se trata del cobro o cumplimiento de un gravamen o carga que se encuentra previamente inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble, esto es, algo preexistente, que nace antes de la solicitud de licencia, del cambio efectivo de uso del inmueble, etc, y al cual se encuentra afecto el inmueble, por lo que bien podría decirse que es un gravamen o carga real. Conclusión que se refuerza con lo señalado por el artículo 79 ibídem, párrafo segundo, según el cual, “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 [ib.], 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 liquidación de la participación". Si se quiere ser preciso, tales actos son representativos del beneficio pero no son su origen, y atienden a finalidades de eficacia y control de la obligación, pues cuando el contribuyente realiza alguno de ellos, la administración puede advertir que se encuentra sometido al pago de la participación, y supeditar la concesión de un derecho (bien sea de construcción, enajenación, etc.) al cumplimiento de la obligación. 2.3.9.- En esas condiciones, es con la acción urbanística adoptada en el POT o las normas que lo desarrollan o complementan que se perfecciona el hecho generador de la participación en la plusvalía. Y es que, de las acciones urbanísticas expresamente fijadas por el legislador como hecho generador se desprende *per se* el beneficio potencial o efecto plusvalía fundamento de la obligación, pues su naturaleza permite asociarlas directamente a un incremento del valor del suelo. En otras palabras, es la potencialidad del efecto económico generado con la acción urbanística la que da lugar a la carga. En la exposición de motivos de la Ley 388 de 1997 se dijo sobre el fundamento de la participación en la plusvalía: *"El proyecto desarrolla parcialmente el mandato contenido en el artículo 82 de la Constitución Política sobre la participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística, al disponer que los municipios y distritos se beneficien de los incrementos en los valores de la propiedad inmueble producidos en razón de la normativa urbanística o de las operaciones urbanas públicas. El sustento que soporta el mandato constitucional y sus desarrollos legales es claro desde el punto de vista del Derecho y la Economía Política: En desarrollo de los principios de la función social de la propiedad y del urbanismo como función pública, es evidente que los precios o valores de cambio de la propiedad urbana tengan una alta correspondencia con su localización respecto al suelo urbano, su destino económico y las intensidades de su uso, parámetros regulados por la normativa urbanística adoptada por los municipios y distritos en ejercicio de sus competencias de ordenamiento del territorio. Es igualmente transparente la relación entre este valor de la tierra y las infraestructuras que le sirven, tales como la disponibilidad de servicios públicos, y la mejor accesibilidad vial, entre otros. Y dadas estas interdependencias es apenas equitativo que la sociedad, representada por sus entidades de gobierno, participe en los incrementos producidos por su acción urbanística, expresada en actos jurídicos y operaciones materiales."* La justificación del entonces proyecto de ley aludió a la relación inescindible entre el precio de un inmueble y su localización respecto al suelo urbano, su destino económico, las intensidades de su uso, la disponibilidad de servicios públicos y una buena accesibilidad vial. De manera que, en condiciones normales, el valor de un inmueble aumentará en la medida en que este se encuentre en zona urbana o cerca de esta, dadas*



las características del suelo urbano y las prestaciones que este supone en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios y redes viales. También se presume la variación en el precio del suelo ante la modificación de los usos allí permitidos, pues dicho factor determina un mayor o menor grado de explotación del mismo. Lo mismo ocurre con el mayor aprovechamiento en edificabilidad, pues se potencia el uso de un mismo espacio al ampliar el índice de ocupación o de construcción. 2.3.10.-Visto así el fundamento de la participación se tiene que el legislador parte del supuesto de la existencia de un beneficio potencial, que se genera con la sola acción urbanística, luego no es necesario para el nacimiento de la obligación, la existencia de otro acto u actuación. Eso explica que no toda acción urbanística haya sido considerada por la ley como generadora de la participación, y que expresamente haya definido unas intervenciones urbanísticas como origen de la participación. Para el efecto, eligió aquellas que, se repite, por su naturaleza, permiten suponer la existencia, al menos potencial, de un beneficio o mayor valor del suelo. 2.3.11.- Por lo dicho, la Sala precisa su jurisprudencia en relación con el hecho generador de la participación en la plusvalía, en el siguiente sentido: a) La participación en la plusvalía es una herramienta que le permite a las entidades públicas, participar del mayor valor que sus acciones urbanísticas agregan al suelo. b) El derecho a participar de ese beneficio surge automáticamente con alguna o varias de las siguientes acciones urbanísticas, adoptadas en el POT o alguna de las herramientas que lo desarrollan: 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. c) Las licencias de urbanismo y construcción, los actos en los que se transfiere el derecho de dominio de un bien afecto a la participación en la plusvalía, el cambio efectivo de uso del inmueble, y la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, **no** son hecho generador de aquella. Estos actos determinan la exigibilidad de la obligación.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 82 / LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 8 / LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 74 // LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 79 / LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 80 / LEY 388 DE 1997 - ARTÍCULO 83

NOTA DE RELATORÍA: La precisión jurisprudencial sobre el hecho generador y la exigibilidad de la participación en el efecto de plusvalía contenida en esta decisión se aplica a la participación en la plusvalía generada de los supuestos previstos en el artículo 74 de la Ley 383 de 1997,



pues la participación que se causa con ocasión de la realización material de obras públicas tiene un fundamento distinto al mero decreto de la acción urbanística.

PRINCIPIO VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM NON VALET - Noción y alcance / PROHIBICIÓN DE ACTUAR CONTRA EL ACTO PROPIO - Efectos jurídicos / VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM NON VALET - Configuración / PROHIBICIÓN DE ACTUAR CONTRA EL ACTO PROPIO - Violación

[R]esulta del caso recordar que de conformidad con el principio "*venire contra factum proprium non valet*", no es posible actuar contra los actos propios. Este, que es expresión y desarrollo del principio constitucional de la buena fe, impone un deber de lealtad y coherencia con una conducta previa, de manera que no es admisible alegar la ilegalidad de una actuación originada por el mismo sujeto, y de la cual obtuvo un provecho. En esas condiciones, el ejercicio de un derecho subjetivo no es compatible con una pretensión posterior que ponga en duda la legitimidad de aquel. Por eso, la doctrina ha señalado que la prohibición de actuar contra acto propio, "*sanciona como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto*". Todo, "*porque el ejercicio contradictorio del derecho se traduce en una extralimitación del propio derecho*". 2.5.3.-En el caso objeto de estudio se advierte que la actora reconoció la existencia de la acción urbanística consistente en la incorporación de suelo rural a suburbano, y obtuvo provecho o beneficio de esta, pues solicitó y obtuvo una licencia de urbanismo y construcción respecto de un predio que por su antigua calificación de rural no podía ser objeto de ese tipo de intervenciones. No obstante, ahora solicita la nulidad del acto que liquidó la participación en la plusvalía respecto del efecto plusvalía generado por dicha acción urbanística, obrando en contraposición al reconocimiento previo que hizo de aquella, y al provecho que derivó de la misma. En otras palabras, obra en un sentido contrapuesto a su actuación anterior.

CONDENA EN COSTAS - Improcedencia por falta de prueba de su causación

No se condenará en costas en esta instancia, pues no se acreditó su causación.

CONSEJO DE ESTADO



Radicado: 25000-23-37-000-2012-00379-01(22268)
Demandante: IRIARTE GUTIÉRREZ ROJAS Y CÍA S EN C Y AGROPECUARIA SAN JOSÉ LTDA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 25000-23-37-000-2012-00379-01(22268)

**Actor: IRIARTE GUTIÉRREZ ROJAS Y CÍA S EN C Y AGROPECUARIA
SAN JOSÉ LTDA**

Demandado: MUNICIPIO DE FUNZA

FALLO

Procede la Sección a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 7 de octubre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A", que negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1. Demanda

1.1. Pretensiones

Las sociedades Iriarte Gutiérrez Rojas y Cía S en C y Agropecuaria San José Ltda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, piden que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

“Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución 00688 de diciembre 26 de 2011, “POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA Y LIQUIDA EL EFECTO PLUSVALÍA EN EL MUNICIPIO DE FUNZA, CORRESPONDIENTE A LA RESOLUCIÓN 168 DE ABRIL 29 DE 2008 Y LA LICENCIA DE URBANISMO CONTENIDA EN LA RESOLUCIÓN No 292, 293, 607 DE NOVIEMBRE 29 DE 2010” y la Resolución 000312 de junio 12 de 2012, con la cual se desata el recurso de reposición contra el acto antes indicado “POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN



RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN 0688 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2011” actos administrativos emitidos por el Alcalde Municipal de Funza, Cundinamarca.

Que como restablecimiento del derecho, consecuencia de las nulidades anteriores y para restablecer el derecho en favor de mis poderdantes, con todo respeto solicito, se ordene al municipio de Funza, Cundinamarca, se abstenga del cobro del mencionado gravamen de plusvalía, o si en el evento de que durante el proceso, mis poderdantes se vieran en la necesidad de cancelar el monto, o parte del mismo, previsto en los actos que se impugnan, le sean reembolsadas con los intereses bancarios corrientes desde la fecha de su consignación hasta la fecha en que se realice el reembolso, y, además, la indexación o el mayor valor de dicha cantidad en razón de la desvalorización monetaria calculada desde la fecha de su consignación hasta cuando se devuelva la suma consignada.

Que se condene al demandado al pago de las costas del proceso y las agencias del derecho, conforme las disposiciones legales vigentes al momento de dictar la sentencia definitiva que ponga fin al presente proceso.”

1.2. Hechos relevantes para el proceso

1.2.1.-Mediante el Decreto 140 de 2000 se expidió el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Funza, en adelante PBOT.

1.2.2.- Por Acuerdo 08 de 2003, el Concejo Municipal de Funza estableció la participación de plusvalía para el municipio en mención. Este fue complementado en el Decreto 38 de 2010, que reguló los procedimientos de cobro y liquidación de la misma.

1.2.3.- El PBOT fue objeto de ajuste y revisión en los Acuerdos 003 de 2006 y 010 de 2007, que clasificaron como suelo suburbano los predios localizados en la Vereda La Florida, colindante con el Humedal La Florida, destinados a desarrollos agroindustriales y de logística.

Ambos fueron anulados por la jurisdicción contenciosa administrativa. El primero, mediante la sentencia del 18 de junio de 2009, Exp.2007-00105, y el segundo (demandado en acción de lesividad por el Municipio de Funza), en la sentencia del 4 de junio de 2012, Exp. 2008-00371.



1.2.4.- Mediante la Resolución No. 168 de 2008, la administración profirió el Plan Maestro Paisajístico Urbanístico y de Servicios Públicos para la zona agroindustrial y logística “proyecto Funza Central”, que concretó los proyectos agroindustriales y de logística a desarrollar en el suelo suburbano correspondiente a la Vereda La Florida.

1.2.5.- El 29 de noviembre de 2010, la Oficina Asesora de Planeación Municipal concedió la Licencia Urbanística No. 292-293-607, en favor de la empresa Agropecuaria San José Ltda., respecto del predio ubicado en la Florida, “barrio Potrerito”, clasificado como suelo suburbano.

1.2.6.- En la Resolución No. 688 de diciembre 26 de 2011, el Alcalde Municipal de Funza determinó y liquidó el efecto plusvalía relativo a la licencia antes mencionada. Con fundamento en dicha liquidación, estableció la participación en plusvalía por un valor de \$7.535.847.228.

1.2.7.- La anterior resolución fue confirmada por la Resolución No. 312 de junio de 2012, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por la actora.

2. Normas violadas y concepto de la violación

Para la parte actora, los actos cuestionados desconocen las siguientes normas:

- Preámbulo y artículos 2, 4, 6, 13 y 29 de la Constitución Política de Colombia.
- Artículos 74 a 77, y 380 de la Ley 388 de 1997.
- Artículo 66 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984)
- Decreto 1599 de 1998.
- Artículo 8 del Decreto 1420 de 1998.
- Artículo 2 del Decreto 1788 de 2004.
- Artículo 93 de la Resolución 070 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El concepto de la violación se puede sintetizar así¹:

2.1.- Inexistencia de fundamento para el cobro de plusvalía en el Municipio de Funza

¹ Los cargos se encuentran dispersos entre el acápite de supuestos fácticos y concepto de la violación. Por cuestiones metodológicas la Sala los agrupa para su mejor comprensión y análisis.



2.1.1.- El PBOT del Municipio de Funza no previó la figura de la plusvalía como mecanismo de recuperación y financiación de las acciones e intervenciones urbanísticas, y tampoco estableció las zonas beneficiarias de aquella.

En particular, no definió la existencia de la zona que posteriormente fue objeto del Plan Maestro Paisajístico Urbanístico y de Servicios Públicos para la zona agroindustrial y logística “proyecto Funza Central”, y su clasificación como suelo suburbano.

2.1.2.- Lo anterior, pese a que por expresa disposición de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1599 de 1998, el PBOT debe ocuparse de la plusvalía, su incidencia en las finanzas del municipio, los usos del suelo y acciones urbanísticas que dan lugar a aquella, las zonas susceptibles de ser beneficiadas, entre otros asuntos.

La falta de determinación de las zonas objeto de la plusvalía, conduce a su aplicación generalizada en todo el municipio, efecto que contraría la naturaleza de aquella.

2.1.3.- Tal omisión no fue subsanada con la expedición de los Acuerdos 003 de 2006 y 010 de 2007, pues si bien estos incluyeron algunas áreas generadoras de plusvalía, lo hicieron sin referencia técnica alguna que justificara la clasificación.

En todo caso, si se concluye que estos acuerdos delimitaron las zonas beneficiarias y la acción urbanística que da lugar a la plusvalía, lo cierto es que ambos fueron anulados por la jurisdicción contenciosa administrativa, habida cuenta de que se trataba de revisiones al PBOT que tuvieron lugar antes del término que la Ley 388 de 1997 permite para el efecto.

En los términos del artículo 91 del CPACA, dicha anulación hace imposible su ejecución, esto es, el cobro de la plusvalía a través de las diferentes resoluciones que la liquidan. En esas condiciones, no pueden servir de sustento al cobro del efecto plusvalía exigido en los actos demandados.

Tampoco pueden tenerse como fundamento del cobro los actos posteriores que tienen sustento en dichos acuerdos, pues aquellos están afectados por el fenómeno del decaimiento al desaparecer sus fundamentos de derecho.



Incluso, la misma Administración revocó algunas liquidaciones, con fundamento en la nulidad de los acuerdos 003 y 010, y la consecuente desaparición de las zonas geoeconómicas beneficiarias del efecto plusvalía.

2.1.4.- Adicionalmente, y en relación con el Plan Paisajístico y Urbanístico, este no es el acto origen de la acción urbanística pues es resultado de una petición de los propietarios de los inmuebles aledaños a la Vereda La Florida, no una actuación de la administración. Admitir lo contrario “...equivaldría a sostener que en el municipio existen tantas zonas geoeconómicas como planes parciales, planes maestros y paisajísticos existan por aprobación de la administración municipal.²”

2.2.- Pérdida de fuerza ejecutoria del PBOT y el Acuerdo 08 de 2003, por falta de aplicación en el tiempo

2.2.1.- El PBOT y el Acuerdo 08 de 2003, perdieron fuerza ejecutoria pues la administración no ejecutó ninguna actuación para darles cumplimiento en un periodo superior a los cinco años que al efecto dispone el Código Contencioso Administrativo.

Su ejecución, por lo tanto, se traduce en una vía de hecho.

Muestra de la inactividad de la administración en ese sentido es la demanda interpuesta en ejercicio de la acción popular por una ciudadana el 13 de julio de 2005, en la que pide que se adelante el cobro de la plusvalía en el Municipio de Funza, y la sentencia que en dicho proceso dictó un Juez del Circuito Administrativo de Facatativá, de abril de 2010, que conmina al municipio a hacer el respectivo cobro.

2.2.2.- El decaimiento en este caso no se desvirtúa con la posterior expedición del Decreto 38 de 2010, que dice “reglamentar” y “complementar” el Acuerdo 08 de 2003 en lo que atañe al procedimiento de liquidación y cobro de la plusvalía, pues para esa fecha, el acuerdo ya no producía efectos.

En todo caso, el Decreto 38 de 2010 no puede aplicarse y servir de fundamento para liquidar la plusvalía, pues con su expedición, el Alcalde desbordó sus facultades constitucionales y legales, al fijar allí los sujetos pasivo y activo de la obligación, competencia que reside de manera exclusiva en el Concejo Municipal.

² Fl. 31. Cuaderno principal.



2.3.- Irregularidades en la liquidación del efecto y la participación en la plusvalía

2.3.1.- La liquidación del efecto y la participación en la plusvalía en el Municipio de Funza está afectada por las siguientes irregularidades que impiden su aplicación:

a) Frente al acto de liquidación:

- 1) La Administración efectuó la liquidación del efecto y la participación en la plusvalía en los actos demandados, a pesar de que mediante Decreto 47 de 2010 se había realizado ya dicho cálculo, acto que estaba vigente.
- 2) La administración tomó como punto de referencia (**final**) para determinar el aumento del valor de la tierra, el precio al momento de expedición de la licencia urbanística, no obstante que la acción urbanística, esto es, el hecho generador de la participación en la plusvalía, se remonta a la resolución que aprobó el plan maestro (año 2009).

b) Sobre su formación:

- 1) La empresa “Manaba”, contratada para realizar los avalúos, no acreditó experiencia y demás requisitos para realizar los estudios requeridos para calcular el efecto plusvalía, vg su inscripción en una lonja de propiedad raíz.
- 2) El estudio técnico que soporta la liquidación efectuada por el contratista tomó como precio de referencia (**inicial**) para establecer el efecto plusvalía, los valores de la tierra en el año 2000, pese a que la plusvalía se originó con las revisiones del PBOT de los años 2006 y 2007.
- 3) Dicho estudio es de junio de 2009. Sin embargo, este hace alusión a normas del año 2010 y a cuestionamientos que también tuvieron lugar en fecha posterior, por lo que se pone en duda su seriedad y que en efecto haya servido de fundamento a la liquidación del efecto plusvalía.
- 4) El evaluador no estaba inscrito como perito evaluador ante la Superintendencia de Industria y Comercio.
- 5) No hay claridad acerca de la metodología usada para calcular el efecto plusvalía.
- 6) La determinación del valor unitario de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas beneficiarias del efecto plusvalía no fue aprobada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, a pesar de que así expresamente lo ordena el artículo 93 de la Resolución 070 de 2011 del IGAC.



2.4.- Pérdida de competencia temporal

2.4.1.- La administración perdió competencia para liquidar y cobrar la participación en la plusvalía, porque dejó transcurrir más de 5 días hábiles desde la adopción del PBOT y de los instrumentos que lo desarrollan, para solicitar el estudio en el que se calcule el efecto económico de las acciones urbanísticas correspondientes, y los 60 días hábiles posteriores a la entrega de dicho estudio, para ejecutar la obligación tributaria derivada de esa actuación.

La tardanza produce una tendencia a desviar el cálculo del beneficio o plusvalía, circunstancia que es reconocida por la empresa que realizó el estudio técnico para la liquidación del efecto plusvalía.

3.- Oposición

3.1.- En su defensa, el Municipio de Funza afirma, en síntesis:

3.2.- La acción urbanística que en este caso da lugar a la plusvalía fue definida en el Plan Maestro Paisajístico Urbanístico y de Servicios Públicos para la zona agroindustrial y logística “proyecto Funza Central”. Al respecto precisa, que en los términos del artículo 10 del PBOT, el desarrollo de todos los macroproyectos urbanísticos, como el del caso objeto de estudio, debe hacerse a través de un plan parcial, tal como en efecto lo hizo la administración.

3.3.- Si bien es cierto que los Acuerdos 003 de 2006 y 010 de 2007 fueron anulados, no lo es menos que la licencia urbanística concedida a la parte actora se expidió cuando aquellos estaban vigentes, por lo que en el caso concreto existe una situación jurídica consolidada, y los efectos de la nulidad no se extienden a las sociedades demandantes.

3.4.- No se afectó derecho alguno de la parte actora, pues esta hizo uso de la acción urbanística por la que se exige el cobro de la participación en la plusvalía. Obtuvo provecho de la clasificación hecha por el municipio, y en esa medida, dio lugar a la participación.

3.5.- La pérdida de fuerza ejecutoria por el transcurso del tiempo no se predica de los actos generales que prevén la plusvalía en el Municipio de Funza, pues estos son actos generales proferidos en virtud de la facultad legislativa que le asiste al Concejo Municipal (artículo 338 de la Constitución



Política de Colombia). La figura alegada por la actora se aplica a los procedimientos administrativos y los actos particulares producto de estos.

3.6.- El cálculo del efecto plusvalía fue realizado por una firma idónea de acuerdo con el procedimiento contemplado en la ley para el efecto, y se tuvieron en cuenta los mayores aprovechamientos generados con la determinación del suelo suburbano y las obras aprobadas con el plan maestro “Funza Central”.

4.- Sentencia de primera instancia

4.1.- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A”, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

4.2.- No puede hablarse de pérdida de fuerza ejecutoria del PBOT y el Acuerdo 08 de 2003, pues estos son actos generales de los que no se desprende una obligación con carácter ejecutorio, y en todo caso, no fueron los que establecieron la acción urbanística origen de la plusvalía en el caso concreto, comoquiera que tal efecto se predica de la Resolución 168 de 2008 (Plan Maestro Paisajístico Urbanístico y de Servicios Públicos para la zona agroindustrial y logística “proyecto Funza Central) y de la Licencia Urbanística No. 292-293-607 de 2010, que en conjunto, permitieron la realización del proyecto urbanístico de la actora.

Las demás cuestionamientos a la legalidad del PBOT y el Acuerdo 08 de 2003 no pueden atenderse pues no son los actos demandados y gozan de presunción de legalidad.

4.3.- Es cierto que el Municipio de Funza no cumplió los plazos a los que se refiere el artículo 80 de la Ley 388 de 1997 para expedir los actos marco para el cálculo del efecto plusvalía. No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado³, no puede desconocerse que dichos cálculos requieren la realización de estudios contratados con firmas especializadas en el tema, cuya contratación debe hacerse en el marco de los procedimientos de selección fijados por la ley y en los tiempos allí determinados.

En esa medida, el cumplimiento de los términos de la Ley 388 de 1997 no puede implicar el desconocimiento de las reglas de contratación estatal, por lo que una interpretación armónica de ambas regulaciones impone concluir

³ Al efecto se cita la sentencia dictada en el proceso No. 66001-23-31-000-2008-00043-01, del 13 de septiembre de 2012, Sección Cuarta, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



que aquel no es un plazo perentorio, de manera que su incumplimiento no genera pérdida de competencia.

4.4.- El requisito de aprobación de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas por parte del IGAC hace parte de una regulación catastral que no afecta la causación y exigibilidad de la participación en la plusvalía. En esa medida, en este caso, la falta de aprobación de dichas zonas no vicia de nulidad los actos demandados.

4.5.- La Administración sí definió las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas, objeto de la plusvalía, en particular, la zona en que se encuentra el predio de la actora. Lo hizo en la Resolución 168 de 2008, que estableció el plan maestro “proyecto Funza Central”, que además, precisó los parámetros necesarios para que los peritos evaluadores determinaran el mayor valor generado por el efecto plusvalía.

4.6.- Contrario a lo afirmado en la demanda, el avalúo fue realizado por una firma inscrita en una Lonja de Propiedad Raíz. Si bien no se trataba de la Lonja del Municipio de Funza como exige la parte actora, no puede perderse de vista que el Decreto 1788 de 2004, reglamentario de la Ley 388, no prevé tal exigencia, y permite que se trate de peritos domiciliados e inscritos en zonas distintas a la de la acción urbanística.

4.7.-La Administración no podía ejecutar la liquidación efectuada en el Decreto 47 de 2010, como reprocha la demandante, pues los fundamentos de derecho de este (Acuerdos 03 de 2006 y 010 de 2007) habían desaparecido. Por eso, fue necesario hacer un nuevo avalúo y liquidar el efecto plusvalía. No se trató, por lo tanto, de un desconocimiento de la primera liquidación, sino, del decaimiento de la misma.

4.8.- El efecto plusvalía para el caso concreto debía establecerse con corte a la fecha de expedición de la licencia urbanística, pues fue en ese momento que se concretaron los efectos de la acción urbanística en la situación particular de la parte actora, esto es; se perfeccionó el hecho generador de la participación en la plusvalía.

El *a quo* no condenó en costas, habida cuenta del interés público inmerso en los asuntos tributarios.

5.-Apelación

5.1.- La parte actora interpuso recurso de apelación para que se revocara la sentencia de primera instancia, y en su lugar, se declarara la nulidad de los



actos demandados. Para el efecto, reiteró lo dicho en la demanda, y en relación con la providencia impugnada sostuvo que:

5.2.- No es cierto que el PBOT del Municipio de Funza y el Acuerdo 08 de 2003 sean actos no susceptibles de decaimiento por falta de ejecutoria en el término de cinco años. En ese sentido, el juez de primera instancia confunde la ejecutividad de los actos administrativos con su ejecutoriedad.

La primera -afirma-, es una característica de todos los actos administrativos, pues estos están llamados a producir efectos, a ser eficaces. La segunda dice de la posibilidad de que la Administración ejecute por sus propios medios los actos que profiere.

En esa medida, si el PBOT y el Acuerdo 08 de 2003 no pueden perder fuerza ejecutoria, es porque carecen de dicha característica, condición que no puede predicarse de aquellos, pues tienen un contenido obligacional.

Además, la sentencia incurre en una imprecisión al referirse a dichas normas, pues es claro que con la demanda no se cuestiona la legalidad del PBOT y el Acuerdo 08 de 2003. La alusión a estos se hizo para señalar su decaimiento y las múltiples irregularidades que antecedieron al cobro de la plusvalía en Funza.

5.3.- Aún si se acepta la tesis de la sentencia, según la cual, el plazo para realizar los estudios y determinar el efecto plusvalía no es preclusivo, en este caso debe valorarse el hecho de que la administración no solo desconoció dicho término, sino que se dedicó a proferir diversos estudios y liquidaciones que posteriormente revocó.

La mora de la Administración afecta la validez y proporcionalidad de las liquidaciones finales, pues el largo plazo que transcurrió hasta su expedición causó un incremento exacerbado del valor del suelo. Eso es así, pues no es lo mismo medir el efecto plusvalía en un tiempo prudencial desde la acción urbanística que le da lugar, que hacerlo cuando han transcurrido varios años. Esto último comporta un desconocimiento del principio de certidumbre que rige en materia tributaria.

5.4.- El *a quo* afirmó que sí estaban delimitadas las zonas geoeconómicas beneficiadas con la plusvalía, a pesar de que el PBOT no contiene ninguna referencia al respecto, y de que los actos de revisión, que sí aludían a dichas zonas, habían sido anulados.



Adicionalmente, tales zonas sí debían ser aprobadas por el IGAC, pues si la firma evaluadora se valió de la Resolución 070 de 2011 del IGAC para calcular el efecto plusvalía, debía aplicarla en su totalidad, esto es, incluso en lo referente a la obligatoriedad de la aprobación de dicho instituto.

5.5.- En el expediente no hay prueba de que la firma evaluadora esté inscrita en una lonja de propiedad raíz, por lo que la conclusión de la sentencia en ese sentido no tiene fundamento.

5.6.- Sobre la improcedencia de un nuevo avalúo en vista de la existencia de uno previo (Decreto 47 de 2010), señaló que si la licencia fue proferida cuando aún estaba vigente el primer avalúo, el cobro debió hacerse de inmediato, y con fundamento en dicho avalúo.

5.7.- No puede tenerse como fecha de corte para calcular el efecto plusvalía, la expedición de la licencia urbanística, pues fue el plan maestro “Proyecto Funza” el que concretó la situación jurídica de la actora frente a la participación.

Al efecto precisó, que si bien la plusvalía se determina cuando concurren un acto general de autorización y uno concreto que determina la exigibilidad de la participación, en el caso concreto no puede afirmarse que la resolución que aprobó el plan maestro sea el acto general y la licencia el acto particular. Todo, porque el plan maestro produce unos efectos particulares concretos y fue notificado, no publicado.

6.- Alegatos de conclusión en segunda instancia

6.1.- Las partes reiteraron lo dicho en primera instancia y el recurso de apelación.

7.- Concepto del Ministerio Público

7.1.- El Agente del Ministerio Público concluyó que debía revocarse la sentencia de primera instancia, y en su lugar, declarar la nulidad de los actos demandados.

Todo, porque de acuerdo con la motivación expuesta en aquellos, la Resolución 168 de 2008, que contempla el plan maestro “Proyecto Funza Central”, y de la cual se pretende derivar la acción urbanística de “incorporación de suelo rural a suburbano”, tiene fundamento en los Acuerdos 003 de 2006 y 010 de 2007, que fueron anulados antes de la expedición de la licencia urbanística.



En esa medida, no hay un acto que determine la acción urbanística que da lugar al efecto plusvalía.

CONSIDERACIONES

Cuestión previa. Impedimento de la doctora Stella Jeannette Carvajal Basto

La Consejera de Estado doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, manifestó su impedimento para conocer de este asunto, por encontrarse incurso en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 141 del CGP, porque conoció en primera instancia del proceso de la referencia. En consecuencia, solicitó que se acepte el impedimento y que se le separe del conocimiento del mismo.

Teniendo en cuenta las razones que fundamentan el citado impedimento y con fundamento en el numeral 2 del artículo 141 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 150 del CPACA, la Sala, integrada por tres Consejeros de Estado, quienes conforman el cuórum decisorio, encuentra fundada la solicitud de impedimento, motivo por el cual, la acepta y, en consecuencia, se le separa del conocimiento del presente proceso.

1.-Problema jurídico

De acuerdo con los argumentos de la apelación, que constituyen el marco de competencia del juez de segunda instancia, le corresponde a la Sala determinar si los actos demandados son o no ajustados a derecho, con fundamento en los siguientes cargos:

1.1.- Inexistencia de la acción urbanística fundamento de la plusvalía y de una delimitación de las zonas beneficiadas con dicha acción urbanística, por i) pérdida de fuerza ejecutoria del PBOT y del Acuerdo 08 de 2003 y ii) por la nulidad de los Acuerdos 003 de 2006 y 010 de 2007.

1.2.- Pérdida de competencia temporal para liquidar el efecto plusvalía por incumplir el plazo fijado al efecto en el artículo 80 de la Ley 388 de 1997.

1.3.- Cálculo del efecto plusvalía en una fecha posterior a la de su causación y pese a la existencia de un avalúo previo aún vigente.



2.- Caso concreto

2.1.- De la acción urbanística fundamento de la plusvalía en el caso concreto: pérdida de fuerza ejecutoria del PBOT y el Acuerdo 08 de 2003, y nulidad de los Acuerdos 003 de 2006 y 010 de 2007.

2.1.1.- El cargo está dirigido a demostrar la inexistencia de una acción urbanística fundamento del cobro de la participación en la plusvalía, de un lado, por la pérdida de fuerza ejecutoria del PBOT y el Acuerdo 08 de 2003 (norma tributaria que estableció la plusvalía en el Municipio de Funza) y de otra parte, por la nulidad de los Acuerdos 003 de 2006 y 010 de 2007.

2.1.2.- Sobre el primer argumento es necesario precisar, que el PBOT y el Acuerdo 08 de 2003 son actos generales, cuya ejecutoria supone la expedición de decisiones particulares que concreten sus efectos en cada uno de los propietarios o poseedores de inmuebles beneficiarios del efecto plusvalía, y que por lo tanto, no están sometidos a la condición temporal del artículo 91-3 del CPACA, según la cual, los actos que al cabo de cinco (5) años de estar en firme no han sido ejecutados pierden obligatoriedad y no pueden ser ejecutados.

Repárese en que por tratarse de actos generales, estos tienen vocación de permanencia, comoquiera que producen efectos generales y abstractos, y sirven de marco y regulación para una serie de situaciones jurídicas particulares que se van concretando a lo largo del tiempo, de manera que salvo norma en contrario, frente a este tipo de actos no es posible predicar la causal de pérdida de fuerza ejecutoria alegada por la actora.

2.1.3.- En el caso de la participación en la plusvalía se tiene que, su exigibilidad, en los términos del artículo 83 de la Ley 388 de 1997, se deriva de los actos señalados por la norma en mención como representativos del beneficio de plusvalía (vg licencia urbanística, transmisión del derecho de dominio), previa definición de la acción urbanística que da lugar a la misma.

De manera que, si bien el efecto plusvalía y la consecuente participación se produce con la expedición del acto que define la acción urbanística, es de los actos que individualizan el beneficio, esto es de la actuación urbanística propiamente dicha, que surge la exigibilidad de la participación, por lo que es de estos últimos que se podría predicar la existencia de una limitante temporal para su ejecución.



2.1.4.- En el asunto objeto de estudio se advierte que la Licencia de Urbanismo y Construcción respecto de la cual se liquidó el efecto plusvalía objeto de este proceso, fue otorgada mediante la Resolución No. 292-293-607 de noviembre 29 de 2010. En ella se autorizó la realización del Proyecto Funza Central Etapa I, en los predios identificados con número catastral 00-00-0006-0004-000, 00-00-0006-0005-000 y 00-00-0006-0006-000, ubicados en la Vereda La Florida.

Es de dicho acto, y no de los actos generales que autorizan y crean la plusvalía, que se deriva la exigibilidad de la participación.

En otras palabras, a partir de la autorización concedida en la licencia se materializó para la administración el derecho a **cobrar** la participación en plusvalía previamente causada y el correlativo deber de esta de ejecutar la obligación así surgida.

Por eso, no puede hablarse de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos generales señalados por la actora.

2.1.5.- No sobra precisar, en relación con el Decreto 140 de 2000 (PBOT), que si bien este definió el marco para la expedición de los planes maestros urbanísticos para el desarrollo de las zonas suburbanas, no fue dicho acto el que contempló la acción urbanística que dio lugar a la plusvalía en este caso- como se verá en el análisis del siguiente cargo-, por lo que, en todo caso, los cuestionamientos relativos a su ejecutoria y eficacia, no inciden en la existencia o inexistencia de la acción urbanística fundamento de la participación en la plusvalía.

2.1.6.- De otra parte, y en relación con la nulidad de los Acuerdos 003 de 2006 y 010 de 2007, la Sala considera que esta no afectó la configuración de la obligación surgida por la acción urbanística y la facultad de la Administración para hacerla efectiva, por lo siguiente:

No es objeto de discusión que la acción urbanística fundamento de la plusvalía determinada en los actos demandados es la incorporación de suelo rural del Municipio de Funza a suelo suburbano.

2.1.7.- Ahora bien, sobre la decisión administrativa que contempló dicha acción urbanística es necesario precisar, que esta corresponde a la Resolución No. 168 de 2008, que estableció el Plan Maestro Paisajístico Urbanístico y de Servicios Públicos para la zona agroindustrial y logística “proyecto Funza Central”.



Repárese en que, el artículo 89 del PBOT del Municipio de Funza definió como herramienta para desarrollar las zonas suburbanas, los planes maestros urbanísticos.

Con fundamento en esa autorización, la administración expidió el plan maestro en mención, que de manera específica delimitó como zona suburbana para el desarrollo del proyecto en mención “...*los predios...localizados en la Vereda La Florida del Municipio de Funza...colindantes con el Humedal La Florida*”⁴.

Para el efecto, el plan maestro precisó, que la zona se clasificaba como suelo suburbano “...*por ser una porción del territorio en el área rural del Municipio destinado a uso agroindustrial*.”⁵ Clasificación que en los términos del artículo 34 de la Ley 388 de 1997, suponía además, la delimitación de las restricciones de uso del suelo, de intensidad y de densidad, así como las medidas que garantizaran el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, tal como se hizo en el plan maestro aludido (artículos 6, 8 y 9).

Las zonas objeto del plan maestro fueron divididas en unidades de actuación urbanística, así:

“Unidad de Actuación Urbanística Uno- conformada por los predios identificados con los números catastrales 00-00-0006-0004-000; 00-00-0006-0005-000; 00-00-0006-0006-000 y 00-00-0006-0139-000 con un área de 68.04 Ha.

Unidad de Actuación Urbanística Dos- Conformada por los predios identificados con los números catastrales 00-00-0006-0101-000; 00-00-0006-0007-000 y 00-00-0006-0132-000. Con un área de 17.97 Ha.

Unidad de Actuación Urbanística Tres- Conformada por los predios identificados con los números catastrales 00-00-0006-0196-000; 00-00-0006-0197-000 y 00-00-0006-0198-000”⁶

2.1.8.- Como puede verse, la Resolución No. 168 de 2008 fue prevista para una operación urbana específica, y definió de manera integral el tratamiento urbanístico aplicable a la zona del proyecto agroindustrial y logístico Funza Central, en particular, la naturaleza de suelo suburbano de la misma y las zonas afectadas.

⁴ Fl. 18. Cuaderno de antecedentes.

⁵ Fl. 24. Cuaderno de antecedentes.

⁶ Fl. 22. Cuaderno de antecedentes.



En ese sentido, esta es una norma complementaria del PBOT, en los términos del artículo 15, numeral 3) de la Ley 388 de 1997, que les otorga dicha naturaleza a las disposiciones que tienen la finalidad de desarrollar una operación urbana específica.

Por tratarse de una norma complementaria del PBOT, la acción urbanística allí prevista tiene la virtualidad de generar el efecto plusvalía, y la correlativa obligación de pagar participación en la plusvalía.

Recuérdese que de conformidad con el artículo 73 de la Ley 388 de 1997, el hecho generador de la participación en la plusvalía lo constituyen las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento o **en los instrumentos que lo desarrollen.**

En concordancia con dicha norma, el artículo 8 ib. prevé que las acciones urbanísticas pueden “*estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen*” (Énfasis propio).

2.1.9.- Los predios de la actora (números catastrales 00-00-0006-0004-000; 00-00-0006-0005-000; 00-00-0006-0006-000) quedaron comprendidos en la unidad de actuación urbanística número uno, y sometidos a la regulación contemplada por el plan maestro, que se repite, además de definir la calidad de suelo suburbano de estos, precisó los usos aprobados para la zona, relativos a las actividades agropecuarias y logísticas, así como los desarrollos urbanos permitidos y la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, entre otros aspectos. En otras palabras, los predios fueron afectados por la acción urbanística adoptada en el plan maestro.

2.1.10.- En esas condiciones, fue dicho plan maestro el marco que permitió a la actora desarrollar los urbanismos solicitados y autorizados en la Licencia de Urbanismo y Construcción No. 292-293-607. Todo, porque le otorgó la naturaleza de suelo suburbano a un sector que antes era de tipo rural, y que por lo tanto, no era susceptible de las obras y urbanismos proyectados por la actora.

En otras palabras, fue dicha norma la que contempló, de manera independiente, la acción urbanística que dio lugar a la participación en la plusvalía objeto de esta demanda.



De ahí que la nulidad de los Acuerdos 003 de 2006 y 010 de 2007, que también hicieron referencia a la incorporación del sector a suelo suburbano del Municipio de Funza, no afectó la validez y vigencia de la Resolución No. 168 de 2008, pues se trata de una norma complementaria del PBOT.

Por lo tanto, con ocasión de la nulidad de dichas normas no puede predicarse la inexistencia de la acción urbanística fundamento de la plusvalía, pues esta, se repite, fue fijada en un acto diferente e independiente de aquellos.

No prospera el cargo.

2.2.- El plazo para hacer el avalúo y determinar el efecto plusvalía

2.2.1.-En la apelación se pretende demostrar que con ocasión del incumplimiento del plazo previsto en el artículo 80⁷ de la Ley 388 de 1997 para hacer los avalúos y liquidar el efecto plusvalía, la Administración de Funza perdió competencia para hacer la liquidación en mención y cobrar la participación en la plusvalía, de manera que los actos liquidatorios están viciados de nulidad por falta de competencia.

⁷ **“ARTICULO 80. PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO DEL EFECTO PLUSVALIA.** *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.”



2.2.2.-Sobre este punto la Sala reitera la posición adoptada en la sentencia del 13 de septiembre de 2012⁸, en la que se precisó que los plazos previstos en el artículo 80 de la Ley 388 de 1997 no son preclusivos, por lo que su incumplimiento no supone la pérdida de competencia de la administración. Todo, porque el legislador no previó tal consecuencia⁹.

Además, señaló que el cumplimiento de dichos plazos no puede significar el desconocimiento de los términos fijados por la ley para realizar los trámites contractuales necesarios para la elaboración de los avalúos y cálculos pertinentes.

2.2.3.- El fundamento de esta tesis-se dijo en la sentencia- radica en que si bien la omisión de las formalidades y trámites en la expedición de los actos administrativos se traduce en un vicio de nulidad por expedición irregular, lo cierto es que no todas las formas tienen un mismo alcance o valor, de manera que es necesario establecer si se trata de una formalidad sustancial o no. Solo estas últimas acarrear la nulidad de los actos administrativos¹⁰.

⁸ Radicado No. 60012331000200800043-01 (18063), C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Tesis reiterada en la sentencia dictada en el proceso No. 20805, del 30 de agosto de 2017, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁹ La Sala, en sentencia del veintinueve (29) de octubre de dos mil nueve (2009) dijo que "(...), en general, los términos procesales que tiene el Estado para proferir las decisiones correspondientes son términos de tipo perentorio pero no necesariamente preclusivos. Es decir que, así esté vencido un plazo, la decisión correspondiente resulta válida y eficaz, salvo que el legislador expresamente haya consagrado otra disposición como cuando estipula la preclusión del término en el sentido de indicar que la Administración pierde competencia para decidir y que, en su lugar, surja el acto ficto o presunto favorable al administrado. El vencimiento de los plazos meramente perentorios puede implicar la responsabilidad personal del agente que se ha demorado en tomar la decisión pero no afecta la validez de la decisión misma. Ese tipo de plazos son los más comunes en el derecho procesal, como por ejemplo, el plazo para dictar la sentencia que instituye tanto el C.C.A. como el C.P.C. Así esté vencido el plazo, la sentencia es válida y eficaz, sin perjuicio de que pueda existir en un momento dado responsabilidad personal del funcionario judicial si el vencimiento del plazo ocurrió injustificadamente.

En general, las normas de competencia temporal, esto es, por razón del tiempo, que es el tema que subyace en un plazo legal para producir una decisión, deben interpretarse a favor de la competencia misma. Así, sólo cuando está expresamente previsto otro efecto, el vencimiento del plazo no comporta siempre y necesariamente un caso de silencio administrativo positivo." CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Bogotá, D. C., Veintinueve (29) de octubre de dos mil nueve (2009). Ref.: Expediente N°: 25000232700020049221301 (16482). Demandante: WORLD CUSTOMS & CIA. Ltda. S.I.A. Demandado: U.A.E. DIAN.

¹⁰ Cfr. Sentencia del 16 de octubre de dos mil catorce (2014). Radicación: 25000-23-27-000-2011-00089-01 (19611). C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



2.2.4.-En ese sentido -agrega la Sala en esta oportunidad-, los plazos fijados por el artículo 80 de la Ley 388 de 1997 -referidos al término para realizar el avalúo del mayor valor generado con la acción urbanística-, no determinan el nacimiento y la validez de la obligación tributaria, pues se repite, esta surge a raíz de la acción urbanística. De ahí que, en términos generales, su incumplimiento no afecta la configuración de la participación en la plusvalía.

Pero, en todo caso, la mora en la realización de los avalúos no supone indefectiblemente un desfase en el cálculo en mención, habida cuenta de que el método fijado por la Ley 388 de 1977 para determinar el efecto plusvalía en el caso de la incorporación de suelo rural a suburbano (Art. 75) obliga a tener como referencia del mayor valor, el precio de mercado vigente *“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...”*.

En esas condiciones, aunque el avalúo no se realice dentro del plazo establecido en la Ley 388 de 1997, lo cierto es que este sí debe atender a los valores del suelo antes e inmediatamente después de la acción urbanística como precios de referencia, con el fin de que mida el verdadero efecto generado con esta última.

2.2.5.- En el caso concreto no es objeto de discusión que se superaron los plazos de realización de avalúos y liquidación del efecto plusvalía, comoquiera que la acción urbanística fue contemplada en la Resolución No. 168 de 2008, en tanto que los avalúos, liquidación del efecto plusvalía y de la participación en la plusvalía tuvo lugar el 26 de diciembre de 2011, mediante la Resolución No. 00688 de 2011, objeto de esta demanda.

Sin embargo, no puede perderse de vista que inicialmente la administración contrató los servicios de la Corporación Manaba para realizar los avalúos y determinar el efecto plusvalía en el Municipio de Funza¹¹. La entidad contratada presentó el estudio solicitado en junio de 2009¹², que comprendía los avalúos y efecto plusvalía generados con el PBOT y las diversas normas que a la fecha contenían una acción urbanística generadora de participación en la plusvalía, entre ellas, la Resolución No. 168 de 2008¹³.

¹¹ Contrato de prestación de servicios profesionales No. 520 de 2008. Fls. 23 a 27 del cuaderno de anexos 2.

¹² Anexo 9 presentado por la parte actora. Fls. 120 a 220 del cuaderno 2 de anexos.

¹³ Ver páginas 36, 37, 53 del estudio. Y la tabla No. 4, anexa a aquel.



Con fundamento en dicho estudio la administración profirió, entre otros, el Decreto 47 de 2010¹⁴, que estableció el efecto plusvalía para los predios afectados por las disposiciones del Acuerdo 010 de 2007, entre los cuales se encontraban los de la actora.

Con ocasión de la nulidad del mencionado Acuerdo 010, la administración concluyó que el Decreto 47 de 2010, que hacía alusión a aquel como sustento de la plusvalía, había perdido fuerza ejecutoria, por lo que lo revocó¹⁵ y en consecuencia, solicitó la realización de un nuevo avalúo, esta vez, a la sociedad Avaluadores Profesionales Asociados Ltda.- Apra Ltda.¹⁶, que mediante documento técnico de diciembre de 2011¹⁷, estableció el efecto plusvalía generado con el Plan Maestro Paisajístico Urbanístico y de Servicios Públicos para la zona agroindustrial y logística “proyecto Funza Central”.

Este último fue incorporado a la motivación de la Resolución No. 688 de 2011, que liquidó el efecto plusvalía y la participación en la plusvalía para los predios de la actora.

2.2.6.- Como puede verse, si bien la realización de los avalúos y el cálculo del efecto y la participación en la plusvalía tuvo lugar por fuera del término que para el efecto fija la ley, lo cierto es que se evidencian circunstancias que justifican, de manera seria y razonada la mora.

En efecto, era razonable que la administración pusiera en duda la vigencia del Decreto 47 de 2010, dadas las referencias que este hizo al Acuerdo 010 de 2007, y la nulidad de este último, y que, para asegurar la legalidad del gravamen, procediera a realizar un nuevo avalúo, con las implicaciones que eso supuso en materia de tiempo y cumplimiento de plazos.

De ahí que en este caso, se encuentre justificado el incumplimiento de los términos del artículo 80 de la Ley 388 de 1997, y que la mora no afecte la

¹⁴ Fls. 8 a 12. Anexo 19 del cuaderno de anexos No. 3. Los predios de la actora pueden verse en la página No. 3 del Decreto.

¹⁵ Esto, a pesar de que como se concluyó anteriormente, la acción urbanística que dio lugar al efecto plusvalía para los predios de la actora fue la Resolución No. 168 de 2008.

¹⁶ Este es un asunto no discutido por las partes. Ver folio 113 del cuaderno principal, que da cuenta de la suscripción del contrato No. 460 de 2011, que tenía por finalidad la realización de los avalúos de la plusvalía generada por la Resolución No. 168 de 2008.

¹⁷ Cuaderno anexo 4.



legalidad de los actos que liquidaron el efecto plusvalía y la participación en la plusvalía demandados.

En consecuencia, no prospera el cargo.

2.3.- El cálculo del efecto plusvalía en el caso concreto. Precisión jurisprudencial.

2.3.1.-Para el apelante, la fecha de expedición de la licencia urbanística no puede tenerse como punto de referencia para establecer el mayor valor generado al suelo, pues fue el plan maestro “Proyecto Funza” el que concretó la situación jurídica de la actora frente a la participación en la plusvalía.

En ese punto, el juez de primera instancia concluyó, con fundamento en la tesis actual de la Sala frente a la configuración de la participación en la plusvalía, que el cálculo debía efectuarse teniendo en cuenta el precio del suelo después de la expedición de la licencia urbanística, pues esta, en conjunto con la acción urbanística, determina el nacimiento de la obligación tributaria.

2.3.2.- La discusión así planteada supone, en principio, un problema de determinación de la base gravable. Se dice que en principio, porque la conclusión del juez de primera instancia parte del supuesto de que la obligación tributaria se perfeccionó con la expedición de la licencia urbanística, aspecto que amerita una precisión por parte de la Sala.

2.3.3.-La posición de la Sección Cuarta del Consejo de Estado en relación con el hecho generador de la participación en la plusvalía puede sintetizarse así:

- Primera tesis: *La acción urbanística definida por la administración constituye, por sí sola, el hecho generador de la participación.*

En la sentencia del 24 de marzo de 2011¹⁸, la Sala resolvió, en sede de apelación, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por una empresa constructora contra los actos administrativos que determinaron el efecto plusvalía y la participación en la plusvalía en el Distrito Capital. Se discutía, entre otras cosas, cuál era el hecho

¹⁸ Radicado No. 25000-23-27-000-2004-02074-01(17083). C.P. Dr. William Giraldo Giraldo. Esta tesis fue reiterada en la sentencia dictada en el proceso No. 18063 del 13 de septiembre de 2012 (referenciada en la nota al pie No. 8).



generador de la obligación tributaria (si se trataba del plan parcial que había definido unas zonas del sector de *Kennedy* como suelo urbano, o de la licencia de urbanismo concedida a la actora respecto de un predio ubicado en la zona beneficiaria del cambio en la clasificación del suelo).

En ese caso, la Sala precisó que no podía tenerse como hecho generador la licencia de urbanismo (como afirmaba el ente demandado), “*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 había demostrado que el plan parcial cumplía con los presupuestos consagrados en la precitada norma. Dijo, además, que la Ley 388 de 1997 (Art. 83) hace referencia a la solicitud de licencia de urbanización o construcción en el artículo para fijar el acto que determina la exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía.

Para reforzar la tesis se refirió al artículo 80 de la Ley 388 de 1997, que ordena hacer un avalúo del efecto plusvalía generado con la acción urbanística previamente decretada. Con ello significó, que si la ley ordena la realización del mayor valor agregado al suelo (que es el fundamento de la participación) una vez proferida la acción urbanística, es porque esta es la que determina el nacimiento de la obligación tributaria.

- Tesis actual: *La obligación se configura cuando concurren dos actos: uno general que determina la acción urbanística, y uno específico, que autoriza de manera concreta el aprovechamiento generado con la acción urbanística.*

A partir de la expedición de la sentencia proferida en el proceso No. 16532, el 5 de diciembre de 2011¹⁹, la Sala ha sostenido de manera pacífica (excepto por la sentencia 18063 de septiembre de 2012, que reiteró la tesis inicial²⁰) que los elementos del hecho generador, son: i) una decisión administrativa de carácter general, que contiene o configura una acción urbanística conforme con el POT o con los instrumentos que lo desarrollen y ii) la autorización específica para destinar el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada.

Concluyó, que “*las decisiones generales plasmadas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, no*

¹⁹ Radicado No. 25000-23-27-000-2005-00262 01. C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

²⁰ Ver nota al pie No. 8.



constituyen todavía una autorización específica que configure el nacimiento de la obligación tributaria”.

En la sentencia en mención se discutía la presunta retroactividad implícita en una norma tributaria local, posterior al POT, que dispuso el cobro de la participación en la plusvalía en los casos en que se hubieran “*configurado acciones urbanísticas y no se haya concretado el hecho generador*”.

Para la Sala, no se desconocía la prohibición de irretroactividad de la ley tributaria, pues la norma hacía referencia a los casos en que no se hubiera otorgado autorización específica, que es el acto que determina el nacimiento de la obligación tributaria.

En ese orden, el hecho de que el POT fuera anterior a la norma tributaria que dispuso el cobro de la plusvalía no afectaba la aplicación de esta última, pues la obligación se derivaba de las autorizaciones específicas otorgadas en vigencia de la norma demandada.

Esta tesis fue reiterada en las sentencias dictadas en los procesos Nos. 19402, 18944, 20349, 19526, 21064, 21149, 20596, 20700, 21596, 21001, 21836, 20612, 21114, 20967, 21941, 21593, 21065, 21698, 21638 y 21882²¹.

²¹ En su orden, son:

Radicado No. : 25000-23-27-000-2008-00049-02(19402), del 10 de septiembre de 2014, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.
Radicado No. 25000-23-27-000-2008-00278-01(18944), del 12 de diciembre de 2014, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.
Radicado No. 25000-23-27-000-2012-00507-01(20349), del 26 de febrero de 2015, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.
Radicado No. 25000-23-27-000-2011-00252-01(19526), del 26 de febrero de 2015, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
Radicado No. 25000-23-37-000-2012-00273-01(21064), del 19 de noviembre de 2015, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.
Radicado No. 25000232700020120057401 (21149), del 4 de febrero de 2016, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.
Radicado No. 250002327000-2011-00273-01 (20596), del 23 de noviembre de 2017, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
Radicado No. 250002337000-2012-00019-01 (20700), del 24 de noviembre de 2017, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
Radicado No. 25000-23-37-000-2012-00173-01 (21596), del 25 de septiembre de 2017, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.
Radicado No. 250002337000-2012-00370-01 (21001), del 8 de junio de 2017, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
Radicado No. 250002327000-2011-00189-01 (21836), del 3 de mayo de 2018, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



2.3.4.- Como puede verse, el criterio actual es que la participación en la plusvalía se perfecciona cuando concurren dos factores: una acción urbanística y una autorización específica para hacer uso de dicha acción, esto es, licencia de urbanismo y demás actos señalados en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997.

No obstante, una revisión de los artículos 74 y 83 de la Ley 388 de 1997, en armonía con las demás disposiciones que regulan la materia, permiten a la Sala precisar que el hecho generador se agota con la acción urbanística decretada por la administración, y que los actos representativos del efecto plusvalía, como lo son la licencia urbanística o la transferencia de dominio, determinan en realidad la exigibilidad de la obligación, no su nacimiento.

2.3.5.- La Ley 388 de 1997 definió en su artículo 74 los hechos generadores de la participación en la plusvalía, así:

“ARTICULO 74. 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.

Radicado No. 25000-23-37-000-2012-00212-02 (20612), del 3 de mayo de 2018, C.P. Dr. Milton Chaves García.

Radicado No. 25000-23-37-000-2012-00248-01 (21114), del 5 de julio de 2018, C.P. Dr. Milton Chaves García.

Radicado No. 25000-23-37-000-2012-00239-01(20967), del 14 de junio de 2018, C.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez.

Radicado No. 25000-23-37-000-2012-00381-01(21941), del 18 de julio de 2018, C.P. Dr. Milton Chaves García.

Radicado No. 25000-23-37-000-2012-00459-02(21593), del 17 de mayo de 2018, C.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez.

Radicado No. 25000-23-37-000-2012-00505-01(21065), del 14 de junio de 2018, C.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez.

Radicado No. 25000-23-27-000-2012-00275-01 (21698), del 18 de octubre de 2018, C.P. Dr. Milton Chaves García.

Radicado No. 25000-23-27-000-2012-00438-02 (21638), del 19 de marzo de 2019, C.P. Dr. Milton Chaves García.

Radicado No. 25000-23-27-000-2012-00439-01 (21882), del 10 de abril de 2019, Stella Jeannette Carvajal Basto.



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.

PARAGRAFO. *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”.*

La norma es clara al definir tres acciones urbanísticas como hechos generadores de la participación en plusvalía, que deben ser adoptadas en una decisión administrativa que bien puede ser el Plan de Ordenamiento Territorial o una norma que lo desarrolle. Esa circunstancia es la que configura el nacimiento de esta obligación.

Si bien la disposición transcrita habla de una autorización específica para destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, dicha característica -ser una autorización específica- se predica de la decisión administrativa que contempla la acción urbanística. Esa es la intelección natural y obvia de la redacción, que exige, a efectos de que se configure el hecho generador, la expedición de 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”.*

Dicha característica no se verifica en actos como las licencias urbanísticas, pues si bien estas contienen una autorización específica para parcelar, desarrollar un urbanismo, etc., lo cierto es que no tienen la virtualidad de generar *per se* la plusvalía, pues en ellos no se concreta ninguno de los hechos generadores a los que alude la ley. Eso es así, comoquiera que estas obedecen a una regulación urbanística previa que les sirve de marco. En otras palabras, son actos que concretan en cada caso particular los efectos de la regulación urbanística aplicable a cada predio, en esa medida, crean un derecho particular, pero con fundamento en una norma de autorización previa.



Tal autorización previa es la que contiene la acción urbanística, bien sea que se trate del POT, o de una norma complementaria.

Ahora bien, sobre la naturaleza de la decisión que contempla la acción urbanística, se tiene que, en vista de que el artículo 74 ib. ordena que se especifiquen y delimiten las zonas o subzonas beneficiarias de aquella-la acción urbanística-, se trata de una decisión con efectos particulares, incluso si se adopta mediante un acto general, como lo es el POT.

2.3.6.- De ahí que la plusvalía se genere con el solo acto que determina la acción urbanística, incluso si posteriormente el beneficiario no hace uso de los beneficios y derechos reconocidos en la licencia concedida en vigencia de aquel o hace uso parcial de los mismos, lo que ocurre, por citar un ejemplo, cuando disminuye el área de construcción previamente autorizado en la licencia. En ese orden, la carga se concreta con la acción urbanística, pues es esta la que incrementa el aprovechamiento del suelo y su valor.

Una vez generada la plusvalía o mayor valor, nace la carga correlativa para el beneficiario, bien sea que haga uso o no de esta, pues este último evento no enerva el hecho económico producto de la acción de la Administración, comoquiera que es consecuencia directa del obrar de la administración y en esa medida, las conductas y decisiones posteriores del contribuyente, no inciden en su configuración.

2.3.7.- No puede perderse de vista que la participación en la plusvalía es una herramienta que permite a las entidades públicas participar de los mayores valores que **sus acciones urbanísticas** generan en la propiedad privada, figura que desarrolla los principios de solidaridad y función social de la propiedad privada.

De manera que es el obrar de la administración el que la legitima para cobrar al beneficiario la participación en la plusvalía. Dicho de otro modo, su causación no está supeditada a la actividad del contribuyente, esto es, a la solicitud de licencia, a la transferencia del dominio de su inmueble y demás actos referidos en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997.

Por eso, estos últimos no determinan el nacimiento de la obligación, pues se repite, son ajenos a aquella.

2.3.8- Tales actos, al tenor literal del artículo 83 de la Ley 388 de 1997, determinan la exigibilidad de la participación. Concepto que difiere de la causación, y que se refiere a la posibilidad de cobrar un derecho preexistente.



La redacción de la disposición referida es clara en ese sentido:

“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:*

- 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.*
- (...)” (Énfasis propio).*

El artículo transcrito precisa que se trata del cobro o cumplimiento de un gravamen o carga que se encuentra previamente inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble, esto es, algo preexistente, que nace antes de la solicitud de licencia, del cambio efectivo de uso del inmueble, etc, y al cual se encuentra afecto el inmueble, por lo que bien podría decirse que es un gravamen o carga real.

Conclusión que se refuerza con lo señalado por el artículo 79 ibídem, párrafo segundo, según el cual, *“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 [ib.], 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 liquidación de la participación”.*

Si se quiere ser preciso, tales actos son representativos del beneficio pero no son su origen, y atienden a finalidades de eficacia y control de la obligación, pues cuando el contribuyente realiza alguno de ellos, la administración puede advertir que se encuentra sometido al pago de la participación, y supeditar la concesión de un derecho (bien sea de construcción, enajenación, etc.) al cumplimiento de la obligación.



2.3.9.- En esas condiciones, es con la acción urbanística adoptada en el POT o las normas que lo desarrollan o complementan que se perfecciona el hecho generador de la participación en la plusvalía.

Y es que, de las acciones urbanísticas expresamente fijadas por el legislador como hecho generador se desprende *per se* el beneficio potencial o efecto plusvalía fundamento de la obligación, pues su naturaleza permite asociarlas directamente a un incremento del valor del suelo. En otras palabras, es la potencialidad del efecto económico generado con la acción urbanística la que da lugar a la carga.

En la exposición de motivos de la Ley 388 de 1997 se dijo sobre el fundamento de la participación en la plusvalía:

“El proyecto desarrolla parcialmente el mandato contenido en el artículo 82 de la Constitución Política sobre la participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística, al disponer que los municipios y distritos se beneficien de los incrementos en los valores de la propiedad inmueble producidos en razón de la normativa urbanística o de las operaciones urbanas públicas.

El sustento que soporta el mandato constitucional y sus desarrollos legales es claro desde el punto de vista del Derecho y la Economía Política: En desarrollo de los principios de la función social de la propiedad y del urbanismo como función pública, es evidente que los precios o valores de cambio de la propiedad urbana tengan una alta correspondencia con su localización respecto al suelo urbano, su destino económico y las intensidades de su uso, parámetros regulados por la normativa urbanística adoptada por los municipios y distritos en ejercicio de sus competencias de ordenamiento del territorio. Es igualmente transparente la relación entre este valor de la tierra y las infraestructuras que le sirven, tales como la disponibilidad de servicios públicos, y la mejor accesibilidad vial, entre otros. Y dadas estas interdependencias es apenas equitativo que la sociedad, representada por sus entidades de gobierno, participe en los incrementos producidos por su acción urbanística, expresada en actos jurídicos y operaciones materiales.²²”

La justificación del entonces proyecto de ley aludió a la relación inescindible entre el precio de un inmueble y su localización respecto al suelo urbano, su destino económico, las intensidades de su uso, la disponibilidad de servicios públicos y una buena accesibilidad vial.

²² Ponencia para segundo debate al proyecto de Ley número 102 de 1996 Cámara, 52 de 1995 Senado. Gaceta 176 del 30 de mayo de 1997, página 4.



De manera que, en condiciones normales, el valor de un inmueble aumentará en la medida en que este se encuentre en zona urbana o cerca de esta, dadas las características del suelo urbano y las prestaciones que este supone en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios y redes viales.

También se presume la variación en el precio del suelo ante la modificación de los usos allí permitidos, pues dicho factor determina un mayor o menor grado de explotación del mismo.

Lo mismo ocurre con el mayor aprovechamiento en edificabilidad, pues se potencia el uso de un mismo espacio al ampliar el índice de ocupación o de construcción.

2.3.10.-Visto así el fundamento de la participación se tiene que el legislador parte del supuesto de la existencia de un beneficio potencial, que se genera con la sola acción urbanística, luego no es necesario para el nacimiento de la obligación, la existencia de otro acto u actuación.

Eso explica que no toda acción urbanística haya sido considerada por la ley como generadora de la participación, y que expresamente haya definido unas intervenciones urbanísticas como origen de la participación.

Para el efecto, eligió aquellas que, se repite, por su naturaleza, permiten suponer la existencia, al menos potencial, de un beneficio o mayor valor del suelo.

2.3.11.- Por lo dicho, la Sala precisa su jurisprudencia en relación con el hecho generador de la participación en la plusvalía, en el siguiente sentido²³:

- a) La participación en la plusvalía es una herramienta que le permite a las entidades públicas, participar del mayor valor que sus acciones urbanísticas agregan al suelo.
- b) El derecho a participar de ese beneficio surge automáticamente con alguna o varias de las siguientes acciones urbanísticas, adoptadas en el POT o alguna de las herramientas que lo desarrollan:

²³ Valga advertir que lo dicho en esta sentencia se aplica a la participación en la plusvalía generada con los supuestos previstos en el artículo 74 de la Ley 383 de 1997, pues la participación que se causa con ocasión de la realización material de obras públicas, tiene un fundamento distinto al mero decreto de la acción urbanística.



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.

- c) Las licencias de urbanismo y construcción, los actos en los que se transfiere el derecho de dominio de un bien afecto a la participación en la plusvalía, el cambio efectivo de uso del inmueble, y la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, **no** son hecho generador de aquella. Estos actos determinan la exigibilidad de la obligación.

2.4.- Aplicación al caso concreto

2.4.1.-Ahora bien, una vez hechas las anteriores precisiones, la Sala advierte que en el caso concreto, la administración determinó el efecto plusvalía y liquidó la participación teniendo en cuenta los valores del suelo después de la expedición de la Licencia de Urbanismo No. 292-293-607 de noviembre 29 de 2010, partiendo de la idea de que con esta se perfeccionaba el hecho generador. Posición que fue avalada por el juez de primera instancia.

No obstante, de acuerdo con la precisión hecha en esta sentencia, la Sala concluye que el hecho generador tuvo lugar con la expedición del Plan Maestro Paisajístico Urbanístico y de Servicios Públicos para la zona agroindustrial y logística “proyecto Funza Central”, que contempló la acción urbanística fundamento de la plusvalía, esto es, la incorporación de suelo rural a suelo suburbano del Municipio de Funza.

Por eso, aunque el avalúo fuera elaborado en fecha posterior a la expedición de la licencia, el valor de la tierra a tener en cuenta como punto de referencia para establecer el aumento, era el vigente después de la expedición de la Resolución No. 168 de 2008, contentiva del plan maestro.

Por el contrario, en el documento técnico soporte de la liquidación demandada, se dice claramente que los predios son analizados *“física, económica y jurídicamente, a las condiciones presentes en ellos a noviembre*



de 2011²⁴, y que el cálculo del punto de referencia 2 se hace con posterioridad a la expedición de la licencia.

2.4.2.- El cálculo debía hacerse teniendo en cuenta los precios de mercado de la tierra una vez proferido dicho plan maestro, pues así, además, lo ordena expresamente el artículo 75 de la Ley 388 de 1997.

La Ley 388 de 1997 se encargó de definir de manera general, los procedimientos para calcular el efecto plusvalía en cada uno de los eventos que dan lugar al mismo. Para el caso de la incorporación de suelo rural a suburbano, precisó:

“ARTICULO 75. EFECTO PLUSVALIA RESULTADO DE LA INCORPORACION DEL SUELO RURAL AL DE EXPANSION URBANA O DE LA CLASIFICACION 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.

²⁴ Cuaderno anexo 4. Fl. 58.



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

Se trata de un sistema de comparación de precios. El primero, antes de expedición del acto que fija la acción urbanística, y el segundo, con posterioridad a dicho acto.

2.4.3.- En vista de que en el caso concreto no se hizo así, y teniendo en cuenta que con ello se afecta la correcta estimación del efecto plusvalía y de la participación, la Sala declarará la nulidad parcial de los actos demandados, solo en lo que respecta al monto liquidado.

A título de restablecimiento del derecho, ordenará al Alcalde Municipal de Funza, competente para hacer la liquidación de la participación en la plusvalía por orden del artículo 81 de la Ley 383 de 1997, que expida una nueva liquidación, en la que determine el efecto plusvalía y la participación en la plusvalía, teniendo en cuenta los precios de mercado de los predios identificados con números catastrales 00-00-0006-0004-000, 00-00-0006-0005-000 y 00-00-0006-0006-000, ubicados en la Vereda La Florida, vigentes al mes de mayo de 2008, esto es, inmediatamente después de la expedición de la Resolución 168 de 2008.

Para el efecto, deberá dar aplicación al artículo 75 transcrito, que regula la determinación del efecto plusvalía para casos como este, en el que se califica suelo rural como suburbano, esto es, deberá obtener la diferencia entre el precio comercial de los predios en mención tomando como referencia la fecha de expedición de la Resolución 168 de 2008, antes y después.

2.5.- Precisión final

2.5.1.- La Sala debe precisar, que si bien la actora fundó su inconformidad en la inexistencia de una acción urbanística, adicionalmente sostiene que la participación en plusvalía fue mal liquidada, y para ello, parte del supuesto de que la acción urbanística fue la contemplada en el Plan Maestro Paisajístico Urbanístico y de Servicios Públicos para la zona agroindustrial y logística “proyecto Funza Central”.

También reconoce el hecho de que obtuvo licencia de urbanismo y construcción en un predio que en una licencia anterior era considerado como



suelo rural, esto es, que por virtud del cambio en la clasificación del suelo se autorizó la realización de un proyecto urbanístico en su inmueble.

2.5.2.- Al respecto, resulta del caso recordar que de conformidad con el principio "*venire contra factum proprium non valet*", no es posible actuar contra los actos propios. Este, que es expresión y desarrollo del principio constitucional de la buena fe, impone un deber de lealtad y coherencia con una conducta previa, de manera que no es admisible alegar la ilegalidad de una actuación originada por el mismo sujeto, y de la cual obtuvo un provecho.

En esas condiciones, el ejercicio de un derecho subjetivo no es compatible con una pretensión posterior que ponga en duda la legitimidad de aquel.

Por eso, la doctrina ha señalado que la prohibición de actuar contra acto propio, "*sanciona como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto*". Todo, "*porque el ejercicio contradictorio del derecho se traduce en una extralimitación del propio derecho*"²⁵.

2.5.3.- En el caso objeto de estudio se advierte que la actora reconoció la existencia de la acción urbanística consistente en la incorporación de suelo rural a suburbano, y obtuvo provecho o beneficio de esta, pues solicitó y obtuvo una licencia de urbanismo y construcción respecto de un predio que por su antigua calificación de rural no podía ser objeto de ese tipo de intervenciones.

No obstante, ahora solicita la nulidad del acto que liquidó la participación en la plusvalía respecto del efecto plusvalía generado por dicha acción urbanística, obrando en contraposición al reconocimiento previo que hizo de aquella, y al provecho que derivó de la misma.

En otras palabras, obra en un sentido contrapuesto a su actuación anterior.

2.5.4.- No se condenará en costas en esta instancia, pues no se acreditó su causación.

²⁵ Mesa Valencia, Andrés Fernando. El principio de la buena fe: el acto propio y la confianza legítima. Hacia una teoría del precedente administrativo en Colombia. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Edición: 2013. Medellín, Colombia. Página 89.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

- 1.- Aceptar el impedimento presentado por la Consejera Stella Jeannette Carvajal Basto, que por lo tanto queda separada del conocimiento de este proceso.
- 2.- REVOCAR, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia, la sentencia del 07 de octubre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A", en el proceso de la referencia, y en su lugar:
- 3.- DECLARAR la nulidad parcial de los actos demandados, **únicamente** en lo que respecta a la cuantificación de la participación en la plusvalía.
- 4.- A título de restablecimiento del derecho, **ordenar** al Alcalde Municipal de Funza, que expida una nueva liquidación, en la que determine el efecto plusvalía y la participación en la plusvalía, teniendo en cuenta las pautas fijadas en el punto 2.4.3.) de esta sentencia.
- 4.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda.
- 5.- Sin condena en costas en esta instancia.
- 6.- Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sección



Radicado: 25000-23-37-000-2012-00379-01(22268)
Demandante: IRIARTE GUTIÉRREZ ROJAS Y CÍA S EN C Y AGROPECUARIA SAN JOSÉ LTDA

MILTON CHAVES GARCÍA

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ