



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Radicación: 25000232700020120057401 (21149)

Actor: HELM LEASING COMPAÑIA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL (HOY HELM BANK S.A) Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE FUNZA

EFECTO PLUSVALÍA

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia de 3 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió a las pretensiones de la demanda.

La parte resolutive del fallo apelado dispuso lo siguiente:

«PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución No. 00747 de 29 de diciembre de 2011 de conformidad con la parte considerativa del presente fallo.

SEGUNDO: En consecuencia, **ORDÉNASE** al Municipio de FUNZA expedir nuevamente el acto por medio del cual determine y liquide el Efecto Plusvalía correspondiente a la licencia de urbanismo contenida en la Resolución No. 174-175-005 de 16 de enero de 2008.



TERCERO: En firme esta providencia **ARCHÍVESE** el expediente previa devolución de los antecedentes administrativos a la oficina de origen.

ANTECEDENTES

Mediante Decreto 140 de 13 de septiembre de 2000, el municipio de Funza adoptó en su territorio el Plan Básico de Ordenamiento Territorial y clasificó algunas áreas de suelo suburbano, entre estas, el “*área de corredor vial de servicios rurales*”¹, donde están ubicados los predios identificados con cédulas catastrales 000000050020000 y 000000050069000 y matrículas inmobiliarias 50C-178398 y 50C- 357241, respectivamente.

Por Resolución 26 de 13 de febrero de 2006, la Alcaldía de Funza- departamento de Cundinamarca- concedió a las Inmobiliarias La Cofradía S.A. y San Danilo S.A. licencia de urbanismo y construcción de tres bodegas en la etapa 1, y de 5 bodegas en la etapa 2 del Parque Industrial La Cofradía, respecto de los predios identificados con cédulas catastrales 000000050020000 y 000000050069000 y matrículas inmobiliarias 50C-178398 y 50C-357241, respectivamente, ubicados en la vereda La Isla, zona suburbana del municipio de Funza². En dichos predios se creó el proyecto Parque Industrial La Cofradía.

La licencia otorgada por la Resolución 26 de 13 de febrero de 2006 fue modificada por la Resolución 123 de 25 de abril de 2007, debido al englobe de los predios en mención³. También fue modificada por la Licencia de Construcción 174 175 005 de 16 de enero de 2008, para la parcelación del proyecto “*Parque Industrial La Cofradía*”⁴.

Mediante Acuerdo 3 de 8 de agosto de 2006, el Municipio adoptó la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, entre otros, del artículo 88 del Plan. Con base en este acuerdo, se profirió el Decreto 49 de 2007 “*por medio del cual se adopta el plan maestro paisajístico y urbanístico y de servicios públicos para el sector agroindustrial en predios ubicados a*

¹ Artículo 88 numeral 7 del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, modificado por el Acuerdo 021 de 2003 del Concejo Municipal de Funza.

² Folios 297 a 303 c.p

³ Folios 306 a 314 c.p.

⁴ Folios 315 a 319 c.p.

*lado y lado de la vía transversal de la sabana, se clasifican y determinan los usos del suelo y se establecen sistemas estructurantes del plan, ubicado en suelo suburbano del municipio de Funza Cundinamarca*⁵.

En sentencia de 18 de junio de 2009, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad del Acuerdo 3 de 8 de agosto de 2006⁶.

Con fundamento en la Licencia de Construcción 174-175-005 de 15 de enero de 2008, por **Resolución 747 de 29 de diciembre de 2011** el Municipio determinó y liquidó el efecto plusvalía para los predios que componen el Parque Industrial La Cofradía por la incorporación de los predios identificados con cédulas catastrales 000000050020000 y 000000050069000 del suelo rural a suburbano⁷.

El artículo 1 de la Resolución 747 de 29 de diciembre de 2011 determinó y liquidó en \$1.826.698.339 el efecto plusvalía a favor del Municipio y ordenó la inscripción del gravamen en los folios de matrícula de los inmuebles ya identificados, que se habían englobado y luego se segregaron en varios predios que fueron vendidos a Helm Leasing Cía de Financiamiento Comercial S.A, Leasing de Occidente Cía de Financiamiento Comercial S.A y Cía Global de Pinturas S.A.

Con base en el artículo 79 [parágrafo] de la Ley 388 de 1997, el acto se notificó mediante la publicación de tres avisos en un periódico de amplia circulación municipal y por edicto de 12 de enero de 2012⁸.

Contra la Resolución 747 de 2011 la parte actora no interpuso recurso de reposición.

DEMANDA

HELM BANK S.A⁹, el BANCO DE OCCIDENTE¹⁰ y la COMPAÑÍA GLOBAL DE PINTURAS S.A., en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, formularon las siguientes pretensiones¹¹:

⁵ Folio 38 c.a.

⁶ Exp. 2007-00105-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Dicho fallo no fue apelado

⁷ Folios 361 a 366 c.p.

⁸ Folios 87 a 89 y 365 y 366 c.p.

1. Declarar la suspensión provisional del acto administrativo, **y ordenar el levantamiento de las anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria, a fin de no causar perjuicios adicionales a los propietarios de los mismos, las cuales deberían ser resarcidos posteriormente por la administración.**
2. Declarar la nulidad del acto administrativo por haberse configurado la prescripción de la acción de cobro, antes de su expedición dado que el acto o licencia urbana que eventualmente pudiera generar un efecto plusvalía fue expedido en febrero 13 de 2006, superior al de los cinco (5) años que tenía la administración para realizar la gestión de determinación y cobro.
3. Declarar nulo el Acto Administrativo 0747 de diciembre 29 de 2011, por el desconocimiento del debido proceso y la violación flagrante del derecho a la defensa y de controvertir el acto administrativo por haberse negado, aun cuando fue solicitado expresamente, la notificación personal.
4. Declarar nulo el acto administrativo por todos los demás hechos expuestos.
5. Que como consecuencia de lo anterior, se ordene retirar en forma definitiva las anotaciones hechas en los folios de matrícula inmobiliaria.
6. Que se condene al MUNICIPIO DE FUNZA al pago de las costas generadas para la defensa de mi poderdante, de conformidad al artículo 171 del CCA.
7. Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en el artículo 176 del CCA.
8. Si no se efectúa el pago de las costas en forma oportuna, la entidad liquidará los intereses comerciales y moratorios como lo ordena el artículo 177 del CCA.

La demandante invocó como normas violadas, las siguientes:

⁹ Antes Helm Leasing Cía de Financiamiento Comercial, en virtud de la fusión por absorción por parte de Helm Bank S.A.

¹⁰ Antes Leasing de Occidente Cía de Financiamiento Comercial, en virtud de la fusión por absorción del Banco de Occidente

- Artículos 1, 2, 4, 6, 13, 29, 83, 87, 89 y 90 de la Constitución Política.
- Artículos 1, 2, 565, 568, 817, 831 y 931 Estatuto Tributario.
- Ley 388 de 1997.
- Decreto 1420 de 1998.

El concepto de la violación se sintetiza así:

Nacimiento del derecho adquirido

Con base en el Decreto 140 de 13 de septiembre de 2000 (PBOT de Funza), modificado por el Acuerdo 21 de 2003, el municipio de Funza profirió la Resolución 026 de 13 de febrero de 2006, que concedió una licencia de urbanismo y construcción sobre un área de 124.341,32 M², correspondiente a dos predios ubicados en la vereda La Isla, identificados con matrículas inmobiliarias 50C-178398 y 50C-357241 y cédulas catastrales 000000050020000 000000050069000, respectivamente, para la construcción de 3 bodegas en la etapa 1 y de 5 bodegas en la etapa 2.

Conforme con el artículo 88 del citado PBOT, los predios sobre los cuales se concedió la licencia corresponden al área definida como corredor vial de servicios rurales, clasificada como zona de suelo suburbano. Dicha licencia está ejecutoriada y es un acto administrativo vigente con una antelación superior a 5 años respecto a la expedición de la Resolución 747 de 29 de diciembre de 2011, que determinó y liquidó el efecto plusvalía sobre los mencionados predios.

La citada licencia fue modificada por la Resolución 123 de 25 de abril de 2007 y la Licencia de Construcción 174 175 005 de 16 de enero de 2008.

Al momento de la expedición de la licencia de 2006, no existía estudio de determinación ni inscripción del efecto plusvalía en los folios de matrícula inmobiliaria. Por tanto, para el otorgamiento de la licencia no era exigible el pago que establece el artículo 83 de la Ley 388 de 1997.

Sobre la formación y el contenido del acto administrativo

¹¹ Folios 160 a 191 c.p.



El 13 de julio de 2010, la Alcaldía de Funza expidió el Decreto 43, por medio del cual liquidó el efecto plusvalía en el Municipio, correspondiente a la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, adoptado por el Acuerdo 3 de 2006. Dentro del citado decreto se determinó en \$3.090.600.000 la plusvalía sobre el predio identificado con la matrícula inmobiliaria 50C-1663161, correspondiente a los predios englobados con folios de matrículas 50C-178398 y 50C-357241. Dicho decreto fue revocado por el Decreto 99 de 22 de diciembre de 2011 porque el Acuerdo 3 de 2006 fue anulado por esta jurisdicción.

Por Resolución 747 de 29 de diciembre de 2011, el Municipio determinó y liquidó en \$1.826.698.339 el efecto plusvalía correspondiente al Decreto 49 de 17 septiembre de 2007 y a la licencia de urbanismo 174-175-005 de 16 de enero de 2008. No obstante, la mencionada resolución no indicó los folios de matrícula inmobiliaria que identifican los predios objeto del gravamen.

La Resolución 747 de 2011 es un acto administrativo particular y debió notificarse personalmente, de conformidad con los artículos 44 del Código Contencioso Administrativo y 569 del Estatuto Tributario. Así se solicitó al Alcalde y a la Jefe de Cobro Coactivo del Municipio, a fin de interponer el recurso de reposición, que manifestaron que el único procedimiento de publicidad del acto administrativo es el fijado por el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, que establece que la notificación se hace mediante la publicación de 3 avisos en ediciones dominicales en periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito y por edicto fijado en la sede de la Alcaldía.

A pesar de que la Resolución 747 de 29 diciembre de 2011 es un acto administrativo de contenido particular, no está dirigida a los propietarios de los inmuebles. Por ende, estos no tuvieron la posibilidad de participar en su formación y utilizar los recursos legales para controvertirlo.

Prescripción de la acción de cobro

La autorización específica que podía llegar a consolidar el hecho generador del efecto plusvalía, si hubiere lugar a ello, sería la Resolución 26 de 13 de febrero de 2006, que concedió la licencia de urbanismo y construcción inicial. La Resolución 174- 175 005 de 16 de enero de 2008 que otorgó licencia construcción, no constituye autorización específica porque solo es una modificación de la licencia de 2006.

A la fecha de expedición de la resolución demandada (Resolución 747 de 29 diciembre de 2011) habían transcurrido más de cinco años sin que el Municipio hubiera adelantado gestiones efectivas para el cobro de la plusvalía supuestamente derivada de la Resolución 26 de 2006. Por lo tanto, se configura la prescripción de la acción de cobro, que pudo ejercerse desde la expedición de la licencia, en caso de que se hubiera configurado el hecho generador del tributo.

El momento en que el efecto plusvalía puede ser exigible ha tenido diversas interpretaciones. Sin embargo, por vía jurisprudencial¹² y doctrinal se puede decir que el hecho generador del efecto plusvalía es complejo porque se compone de la acción urbanística (norma) más la actuación urbanística (autorización específica) y se cuenta a partir de la autorización específica.

El acto demandado señala que la licencia de 2006 fue expedida con base en el Acuerdo 3 de 2006 y el Decreto 49 de 17 de septiembre de 2009, lo que es absurdo, pues la licencia fue expedida con anterioridad a ambas normas. En vigencia de la licencia a que se refiere la Resolución 26 de 13 de febrero de 2006, se tramitó su modificación por medio de la Licencia 174 175 005 de 15 de enero de 2008. Esta licencia no otorga un derecho ni incorpora el predio al área urbana, pues únicamente modifica una situación jurídica ya consolidada.

De otra parte, la identificación de los predios generadores del efecto plusvalía que se hace en el acto demandado es ilegal, porque la identificación jurídica de un predio corresponde al folio de matrícula y no a la cédula catastral.

Asimismo, la Resolución 747 de 29 de diciembre de 2011 contempla como hecho generador del efecto plusvalía la incorporación de suelo rural a suburbano, con base en el Acuerdo 3 de 2006 y el Decreto 49 de 2007. Lo anterior no es cierto dado que desde el Decreto 140 de 2000 y el Acuerdo 21 de 2003, los predios identificados con matrículas inmobiliarias 50C-178398 y 50C-357241, y cédulas catastrales 00-00-0005-0020-000 y 00-00-0005-0069-000, se hallaban ubicados en zona suburbana de corredor vial de servicios rurales.

La resolución demandada ordenó la inscripción del efecto plusvalía en los folios de matrícula inmobiliaria 50C 1744023 y 50C 1715726. No obstante, el folio abierto con base en la licencia de urbanismo y la constitución de la propiedad horizontal fue el 50C1663161. Además, la

resolución no determinó el vínculo jurídico real del efecto plusvalía en los predios de menor extensión.

La determinación de los predios no es clara pues dentro de los folios gravados se encuentra lo siguiente:

- a) El folio de matrícula inmobiliaria 50C-410923 que no ha sido ni es parte del Parque Industrial La Cofradía, y sobre este se registró el efecto plusvalía sin relación jurídica alguna.
- b) Los folios de matrícula inmobiliaria 50C-1695343 y 50C-1715726 corresponden a zonas de cesión gratuita que la Resolución 364 de septiembre de 2008 autorizó compensar en dinero, por lo cual se pagaron al Municipio \$1.250.609.000. Estos predios fueron englobados en un solo terreno, identificado con folio de matrícula inmobiliaria 50C-1744023, sobre el que se construyó la bodega 8.

El artículo 83 de la Ley 388 de 1997 establece cuándo se cobra la participación en plusvalía. Debido a las falencias del acto demandado, con base en dicha norma se puede inferir que al momento de adelantar cualquier licencia de modificación a la construcción o de una eventual transferencia de dominio, cualquiera de los propietarios del Parque Industrial La Cofradía estaría obligado a pagar la ilegal participación en plusvalía fijada en la Resolución 747 de 29 diciembre de 2011.

Informe técnico “Cálculo del efecto plusvalía Parque Industrial La Cofradía

El informe técnico establece que la base para determinar la decisión administrativa previa a la acción urbanística y para otorgar la autorización específica o licencia urbana fue establecida por el Municipio por medio de los oficios 438 y 439 del 6 de diciembre de 2011, que no figuran como anexos del informe técnico.

Desde el mismo título del informe técnico se puede observar que adolece de error grave, dado que fija como base de estudio el Decreto 49 de 17 septiembre de 2007, que es posterior a la Resolución 26 de febrero de 2006, y como autorización específica la Licencia 174-175-005 de

¹² Consejo de Estado, sentencia de 5 de diciembre de 2011, exp. 16532, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez



15 de enero de 2008, a pesar de que esta no es más que una licencia modificatoria de la licencia inicial otorgada mediante la Resolución 26 de 2006.

Además, en la parte final de la página 5 del informe técnico se cita como base normativa los Acuerdos 3 de 8 de agosto de 2006 y 10 de 28 de septiembre de 2007, que, además de haber sido declarados nulos por el Consejo de Estado, son posteriores a la autorización específica, que, se insiste, sería la licencia concedida por la Resolución 26 de 2006, no la licencia concedida por la Resolución 174 175 005 de 16 de enero de 2008.

En la página 6 el informe técnico se establece que como consecuencia de la nulidad del Acuerdo 3 de 2006, *«las disposiciones normativas allí consignadas pierden su sustento y no pueden ser utilizadas, quedando vigente, en cuanto a la clasificación del suelo, las disposiciones contenidas en el Decreto 140 de 2000 y el Acuerdo 021 de 2003»*. De lo anterior se infiere que si la autorización específica, esto es, la Resolución 26 de febrero de 2006, fue otorgada con base en el Decreto 140 de 2000 y el Acuerdo 21 de 2003, no se encontraría dentro de los parámetros fácticos de la generación participación en plusvalía.

Si en gracia de discusión se aceptara la existencia del efecto plusvalía sobre los predios varias veces precisados y que no se configura la prescripción de la acción de cobro, el cálculo de \$89.000 por metro cuadrado del efecto plusvalía debe hacerse sobre el área útil real de 40.625,95 M² según la licencia 26 de 13 de febrero de 2006 y no sobre los 124.341,32 M² de área bruta, que incluye áreas de reserva ambiental, cesiones obligatorias y cesiones y reservas viales.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El demandado no contestó la demanda.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal anuló los actos demandados y ordenó al Municipio expedir nuevamente el acto de determinación y liquidación del efecto plusvalía, por las siguientes razones¹³:

Indebida notificación de la Resolución 747 de 29 de diciembre de 2011

La participación de plusvalía está reglamentada en los artículos 73 y siguientes de la Ley 388 de 1997 *“por medio de la cual se establece el marco normativo para el ordenamiento territorial de los municipios”*, y corresponde al derecho de las entidades públicas a participar en el aumento del valor del suelo, derivado de acciones urbanísticas adelantadas por la Administración, ya sea para destinar el inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada.

El artículo 81 de la Ley 388 de 1997 establece que el acto administrativo que determina el efecto plusvalía se debe notificar a los propietarios o poseedores mediante 3 avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito y a través de edicto fijado en la sede de la alcaldía correspondiente. Es decir, la citada norma no previó la notificación personal o por correo establecida en el Estatuto Tributario.

En consecuencia, el acto demandado fue debidamente notificado por el Municipio, pues se surtió en la forma prevista en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997. Por ello, hubo un indebido agotamiento de la vía gubernativa toda vez que los demandantes no interpusieron recurso de reposición contra el acto.

No obstante, mediante sentencia C-035-14 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del citado artículo, porque los medios de notificación contemplados en la norma no garantizan el conocimiento del acto, por lo que antes de publicar los avisos y el edicto previstos en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 se debe agotar la notificación personal o por correo en los términos de los artículos 565 y 566 del Estatuto Tributario.

Está demostrado que la Resolución 47 de 2011 fue notificada a través de avisos en el periódico y por edicto fijado en la Alcaldía. No obstante, no fue notificada a las demandantes personalmente o por correo con el fin de que conocieran el acto y pudieran controvertirlo a través de los recursos de ley, por lo que se les violó el debido proceso.

¹³ Folios 395 a 410 c.p.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que conforme con la sentencia de 13 de septiembre de 2013, del Consejo de Estado¹⁴, los plazos establecidos en la Ley 388 de 1997 respecto al efecto plusvalía no precluyen, pues la Administración no pierde competencia para determinarlo, se declara la nulidad de la Resolución 747 de 29 de diciembre de 2011 y se ordena al Municipio que expida nuevamente el acto de determinación y liquidación del efecto plusvalía, correspondiente al Decreto 49 de 17 de septiembre de 2007 y a la licencia de urbanismo contenida en la Resolución 174-175-005 de 15 de enero de 2008.

RECURSO DE APELACIÓN

El **demandado** apeló la sentencia en los siguientes términos¹⁵:

Configuración del hecho gravado con la participación en plusvalía. No se configura prescripción de la acción de cobro

La Resolución 747 de 2011 determinó el efecto plusvalía a partir de la configuración del hecho generador resultante en el año 2006 con base en el Acuerdo 3 de 2006, que adoptó la revisión parcial y ajustes al Plan Básico de Ordenamiento Territorial –PBOT del Municipio de Funza (Decreto 140 de 2000). Dentro de los ajustes que realizó esta norma está la del artículo 88, que incorporó algunos sectores de suelo rural a suburbano, como la *Zona Agropecuaria e Industrial, Zona Logística y Zona Aeroportuaria*.

La nueva Zona Agropecuaria e Industrial corresponde a dos sectores, uno en la vereda La Florida y el otro en la vereda La Isla, en una franja de 500 metros tomados desde el borde de la Transversal Longitudinal de la Sabana desde el Humedal Galicia hasta el límite con el municipio de Cota, que excluye las áreas existentes denominadas "Corredor Vial de Servicios Rurales Segundo Sector" en una franja de 200 metros, donde se localiza parte del predio denominado Parque Industrial La Cofradía.

De conformidad con el PBOT, estas nuevas zonas suburbanas requirieron para su desarrollo la formulación y adopción de un Plan Maestro Paisajístico y Urbanístico, adoptado por el Decreto Municipal 49 de 2007, zona donde se localiza el Parque Industrial La Cofradía. Por lo tanto, se

¹⁴ Sección Cuarta, exp. 18063, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

¹⁵ Folios 413 a 423 c.p.



presentó uno de los hechos generadores de plusvalía establecidos en el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, esto es, la incorporación de suelo rural a suburbano.

Además, la norma urbanística que permitió la determinación del efecto plusvalía es el Decreto 49 de 2007, que es posterior a la norma que adoptó la participación en plusvalía (Acuerdo 8 de 2003).

Con base en la incorporación de suelo rural a suburbano, se expidió la Resolución 174-175-005 de 16 de enero de 2008, que otorgó una licencia de parcelación para la totalidad del predio, ya que en el año 2006 se había otorgado la primera licencia de urbanismo y construcción para uso industrial, pero únicamente para los primeros 200 metros contados a partir de la Transversal Longitudinal de la Sabana, incorporados a suelo suburbano a través del Acuerdo 21 de 2003.

Por esa razón, la licencia concedida mediante la Resolución 174-175-005 de 15 de enero de 2008, es una nueva licencia de parcelación que permitió el desarrollo urbanístico industrial de 300 metros más del predio donde se localiza el Parque Industrial La Cofradía, contados a partir de los primeros 200 metros incorporados en el año 2003 y regidos por el Decreto 103 de 2004 para los predios rurales identificados con cédulas catastrales 00-00-0005-0020-000 y 00-00-0005-0069-000. Por lo anterior, en este caso, la Licencia 26 de 2006 no constituye la acción urbanística concreta.

Así, se pueden identificar los siguientes aspectos relacionados con el gravamen de la plusvalía para el Parque Industrial La Cofradía: i) la existencia del hecho generador por la incorporación de suelo rural a suburbano industrial en el año 2006, ii) la adopción de la norma urbanística para esta zona, Decreto Municipal 49 de 2007 y, iii) la aprobación de la licencia de parcelación para esta nueva área industrial, lo que llevó al Municipio a contratar la realización del estudio técnico correspondiente, que culminó con la expedición de la Resolución 747 de 29 de diciembre de 2011, por medio de la cual se determinó y liquidó el efecto plusvalía para el Parque Industrial La Cofradía.

A pesar de que el Acuerdo 3 de 2006 fue anulado por la jurisdicción, dicha nulidad no afecta la Licencia 174-175-005 de 15 de enero de 2008, pues esta se encuentra vigente y constituye un derecho adquirido o situación jurídica concreta en favor de las demandantes.



De otro lado, no existe prescripción de la acción de cobro porque el hecho generador del tributo se configuró con la expedición de la Licencia 174 175 005 de 15 de enero de 2008, ejecutoriada el 12 de febrero de 2008, y el Municipio expidió el acto demandado solo tres años después. Por ello, tuvo el tiempo suficiente para determinar el efecto plusvalía e inscribirlo en los folios de matrícula de los predios beneficiados con el mayor valor de la tierra, para que, a partir de la fecha del acto (29 de diciembre de 2011), se empezaran a contar los términos de exigibilidad del pago de la obligación.

Falta agotamiento de la vía gubernativa

El Municipio notificó el acto demandado según lo establecido por el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, antes de que fuera declarado condicionalmente exequible por la sentencia C-035/14.

El fallo apelado incurrió en error en la aplicación de la sentencia C-035/14, pues, ordenó que el acto demandado se notificara personalmente a la actora, requisito que no establece el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 ni lo ordena la sentencia en mención. Además, el acto de determinación del efecto plusvalía no es de carácter particular sino general, a pesar de que se otorgue al contribuyente la posibilidad de recurrirlo.

Asimismo, a la actora no se le violó el derecho de defensa, porque si bien no recibió el acto en el predio dentro de los mismos plazos en los que se realizó la publicación, sí lo conoció de manera efectiva el 28 de junio de 2012, como lo confiesa en la demanda.

Igualmente, en la adición de la demanda hace referencia al contenido completo de la Resolución 747 de 2011 y al estudio técnico que la soporta. En consecuencia, la demandante se notificó por conducta concluyente de la mencionada resolución, que incluso aporta como prueba, circunstancia que pasó por alto el Tribunal.

A pesar de que la actora conoció el acto demandado, omitió interponer el recurso de reposición. En consecuencia, no agotó en debida forma la vía gubernativa como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción en los términos del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011.

Por último, es absurdo que el Tribunal, en lugar de asumir el conocimiento de fondo de las razones de nulidad, determine devolver el expediente para notificar el acto demandado



nuevamente. Dicha orden excede su competencia, que es decidir acerca de la nulidad y no sanear posibles vicios procedimentales.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El **demandado** reiteró los argumentos de la apelación¹⁶:

La **demandante** reiteró los argumentos de la demanda. Adicionalmente expuso lo siguiente¹⁷:

El Tribunal anuló el acto demandado por indebida notificación y se relevó del estudio de los demás cargos. No obstante, estos cargos son de gran importancia, pues aun cuando la notificación hubiera sido correcta, existen graves errores de forma y de fondo que generan la nulidad de la resolución acusada.

El fallo es *extra petita* porque ordenó expedir nuevamente el acto de determinación y liquidación del efecto plusvalía.

De otra parte, en la apelación el Municipio sostiene que la Licencia 174-175-005 de 15 de enero de 2008 otorgó autorización de urbanismo sobre una franja adicional a la aprobada por la Resolución 26 de 2006. De ser esto cierto, la liquidación de plusvalía debió hacerse con el comparativo entre la norma con base en la cual se aprobó la Licencia 26 de 2006 y el potencial adicional aprobado en la Licencia 174-175-005 de 2008.

No se configura el indebido agotamiento de la vía gubernativa, pues debido a la ausencia de notificación personal, la actora no pudo recurrir la resolución demandada. Además, el recurso de reposición no es obligatorio para acudir a la jurisdicción.

Tampoco se configura la notificación por conducta concluyente de 28 de junio de 2012, pues la demanda fue instaurada el 4 de junio de 2012, es decir, 24 días antes de la fecha en que dice el Municipio que se notificó por ese medio.

¹⁶ Folios 434 a 436 c.p.

¹⁷ Folios 437 a 441 c.p.

El **Ministerio Público** solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, declarar la nulidad parcial del acto demandado por lo siguiente¹⁸:

No existe irregularidad en la notificación del acto demandado pues esta se hizo conforme lo establece el artículo 81 de la Ley 388 de 1997. No es aplicable la sentencia C-035/14, que declaró la exequibilidad condicionada del mencionado artículo, porque para cuando fue notificada la resolución demandada la sentencia no había sido proferida y los efectos de esta son hacia el futuro.

No se configura la prescripción de la acción de cobro porque el asunto debatido no es una acción de cobro del Municipio sino de determinación tributaria. Además, el efecto plusvalía liquidado no es por la Licencia 26 de 2006, sino por la Licencia 174175005 de 15 de enero de 2008, que es una licencia nueva.

De otro lado, el acto demandado determinó y liquidó la participación del efecto plusvalía para los predios identificados con cédulas catastrales 00-00-0005-020-000 y 00-00-0005-0069-000, correspondientes al Decreto 49 de 2007 PMPU y a la licencia de parcelación, urbanismo y construcción contenida en la Resolución 174-175-005 de 16 de enero de 2008 en \$6.088.994.464. Por consiguiente, no hay duda de que el efecto plusvalía se liquidó respecto de la parcelación aprobada en esta última licencia y no respecto de la licencia 26 de 2006.

No asiste razón a la demandante cuando señala que la identificación de los predios por cédula catastral es ilegal o inexacta, porque el artículo 42 de la Resolución 70 de 2011, que hace referencia al dominio y posesión de un inmueble, no permite concluir que la Resolución 747 de 2011 sea nula por no identificar los bienes con el folio de matrícula inmobiliaria. Adicionalmente, los números catastrales citados en el referido acto son idénticos a los consignados en la Licencia 174 175 005 de 2008.

En cuanto a la violación del artículo 78 de la Ley 388 de 1997 porque el estudio técnico no descontó el área de cesiones urbanísticas, se advierte que la actora omitió indicar cuáles áreas no se restaron.

¹⁸ Folios 442 a 448



No es cierto que el efecto plusvalía se liquidó sobre el área total y no sobre el área útil, pues, en realidad, el valor de cálculo por metro cuadrado fue de \$59.000, calculado sobre un área de 103.203,30 m² y el área total es de 124.431,32 m².

De otra parte, el numeral 4 de la resolución demandada ordenó la inscripción del efecto plusvalía en el folio de matrícula 50C-410923, que no se mencionó en la conformación jurídica del predio Parque Industrial La Cofradía en el cálculo del efecto plusvalía que forma parte de la resolución demandada ni en la Licencia 174 175 005 de 2008, por lo que procede su exclusión.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por el demandado, la Sala decide sobre la legalidad de los actos por los cuales el municipio de Funza determinó y liquidó a la parte actora el efecto plusvalía por el predio “Parque Industrial La Cofradía”.

En concreto, decide si la Resolución 747 de 29 de diciembre de 2011 se notificó en debida forma y si se configuró la falta de agotamiento de la vía gubernativa. Además, determina si para el caso concreto se configuró el hecho generador de la participación en la plusvalía y, si es así, analiza los argumentos de la demanda, comoquiera que el Tribunal no lo hizo.

Notificación del acto demandado

El Tribunal anuló la Resolución 747 de 29 de diciembre de 2011 y ordenó expedir de nuevo el acto de determinación y liquidación de la plusvalía porque la citada resolución no fue notificada personalmente o por correo, como lo estableció la sentencia C-035/14 de la Corte Constitucional, que analizó la exequibilidad del artículo 81 de la Ley 388 de 1997.

El artículo 81 de la Ley 388 de 1997¹⁹ establece lo siguiente:

ARTÍCULO 81. LIQUIDACIÓN DEL EFECTO DE PLUSVALÍA. Con base en la determinación del efecto de plusvalía por metro cuadrado calculado para cada una de las zonas o subzonas objeto de la participación como se indica en el artículo precedente, el alcalde municipal o distrital liquidará, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, el efecto plusvalía

¹⁹ “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”

causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicará las tasas correspondientes, de conformidad con lo autorizado por el concejo municipal o distrital.

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

[...](Se destaca)

De acuerdo con la norma transcrita, el acto de determinación y liquidación del efecto plusvalía se notifica mediante 3 avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito y por edicto fijado en la sede de la alcaldía correspondiente.

En sentencia C-035/14, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del mencionado artículo en el entendido de que antes de efectuar la notificación por avisos y por edicto se debe agotar el trámite de notificación personal o por correo, previsto en los artículos 565 y 566 del Estatuto Tributario.

Para la Corte, establecer una regla de notificación que presuma el conocimiento de un acto administrativo que impone una carga o gravamen económico a una persona, aun en contra de la evidencia fáctica, no garantiza el debido proceso ni contribuye a la eficiencia de la gestión pública ni del recaudo de fondos derivados de tributos y otros gravámenes, pues, de un lado, no satisface adecuadamente el derecho de defensa y contradicción del administrado, y de otro, no permite que el interesado objete el acto administrativo desde el primer momento, derivando en conflictos que probablemente sean resueltos a favor del ciudadano.

Por lo anterior, en la referida sentencia, la Corte Constitucional concluyó lo siguiente:

«[...]

34. Alcance de la decisión

34.1 De acuerdo con lo expuesto, la decisión legislativa de prever que el acto administrativo que establece la participación del efecto plusvalía se notifique por avisos y edictos no es compatible con la Constitución Política. Sin embargo, declarar la inexecuibilidad simple del enunciado normativo demandado produciría un vacío normativo y notables traumatismos en el recaudo de dineros relevantes para que los municipios desplieguen tareas de índole social²⁰.

34.2 Por lo tanto, en atención a la naturaleza de esos actos administrativos, y a la existencia de normas en el Estatuto Tributario sobre notificación de actos tributarios, que guardan semejanza con la liquidación del impuesto plusvalía, la Corte acogerá la solicitud subsidiaria de la demanda y apoyada por el Procurador General de la Nación, en el sentido de declarar la exequibilidad de la norma, bajo la condición de que antes de publicar los avisos y edictos en cuestión se agote la notificación personal o por correo del acto de liquidación del efecto plusvalía, siguiendo las reglas generales del Estatuto Tributario.

34.3 Así, de acuerdo con el artículo 565, el acto administrativo que defina la participación por efecto plusvalía deberá notificarse por correo o personalmente; y, de conformidad con el artículo 566 del mismo orden normativo, puede efectuarse por correo electrónico, si la persona ha aportado una dirección de esa naturaleza. Sin embargo, observa la Sala que mientras en el Estatuto Tributario prevé el deber de los contribuyentes de aportar una dirección para la notificación de las decisiones, esa norma no hace parte de la regulación del efecto plusvalía. Por lo tanto, la notificación principal deberá realizarse en la dirección del inmueble afectado por el efecto plusvalía²¹, sin perjuicio de que la Administración municipal o distrital correspondiente diseñe un medio idóneo y eficaz para permitirle a los administrados aportar su dirección de correo electrónico, si lo consideran pertinente.

[...]»

²⁰ La destinación de los montos recaudados por efecto plusvalía, ha sido definida así por la Ley 388 de 1997: **“ARTICULO 85. DESTINACION DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA PARTICIPACION <EN LA PLUSVALÍA>**. El producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos se destinará a los siguientes fines:
[...]

²¹ En efecto, un interviniente y el concepto del Procurador General de la Nación plantean que en la medida en que la plusvalía afecta inmuebles específicos, resulta razonable que la Administración asuma la carga de enviar la notificación a esas direcciones, utilizadas en el proceso de definición de la participación por plusvalía.

De acuerdo con lo anterior, la notificación por aviso y por edicto del acto de determinación y liquidación del efecto plusvalía previsto por el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, solo es viable después de que se agote el trámite de la notificación personal o por correo, previsto en las normas tributarias. Ello, para garantizar el debido proceso.

En el caso en estudio, por Resolución 747 de 29 de diciembre 2011 el municipio de Funza determinó y liquidó en \$1.826.698.339 el efecto plusvalía para los predios identificados con cédulas catastrales 00-00-0005-0020-000 y 00-00-0005-0069-00. Dicho acto dispuso que fuera notificado en la forma prevista en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, esto es, por avisos y por edicto²².

La notificación por avisos publicados en diarios dominicales de amplia circulación en el Municipio se llevó a cabo entre el 7 y 22 de enero de 2012²³, y la notificación por edicto publicado en la Alcaldía se surtió el 25 de enero de 2012²⁴.

Conforme con lo expuesto, esa notificación no garantiza que las demandantes hubieran conocido efectivamente el acto de determinación y liquidación del tributo.

No obstante, en varias oportunidades la Sala ha precisado que no es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos como consecuencia de que estos no se hayan notificado o que la notificación se haya surtido de forma irregular, pues esa sola circunstancia no constituye *per se* causal de nulidad, en los términos del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo. Ello, por cuanto la violación del debido proceso como motivo de nulidad se refiere a la formación del acto, no a su falta de notificación, comoquiera que esta genera la inoponibilidad de la decisión, no su nulidad²⁵.

De otra parte, según lo reconocieron las demandantes, *“solo conocieron de la existencia de la Resolución 0747 de diciembre 29 de 2011, cuando solicitaron el Certificado de Tradición y Libertad de los predios gravados por dicha Resolución”*²⁶.

²² Folios 37 a 40 c.a.

²³ Folios 87, 88 y 118 c.p.

²⁴ Folios 41 a 42 c.p.

²⁵ Entre otras, ver sentencias de 6 de marzo de 2008, exp 15586 y de 26 de noviembre de 2009, exp. 17295. C.P. Héctor J. Romero Díaz.

De acuerdo con las pruebas aportadas, los folios de matrícula inmobiliaria 50C-1704755, 50C-1704756, 50C-1704757, 50C-1695344, 50C-1695345, 50C-1715722, 50C-1715727, 50C-1715728, 50C-1715723, 50C-1744023, 50C-1757187, 50C-1715729, 50C-1695346, 50C-1715725, 50C-1715730 y 50C-1715726 respecto de los predios desagregados que fueron objeto de determinación y liquidación del efecto plusvalía por la Resolución 747 de 29 de diciembre de 2011, fueron expedidos el 23 de mayo de 2012²⁷.

Por lo tanto, fue en esta fecha en la que las actoras conocieron el mencionado acto y, por lo mismo, se entendieron notificadas por conducta concluyente, de acuerdo con el artículo 48 del Código Contencioso Administrativo, conforme con el cual cuando existe falta o irregularidad en las notificaciones *“no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales”*.

Así pues, el 23 de mayo de 2012 la parte actora conoció el acto demandado y precisamente por ello decidió controvertirlo ante esta jurisdicción. Además, presentó la demanda el 5 de junio de 2012, esto es, dentro de la oportunidad prevista en el artículo 136 numeral 2 del Código Contencioso Administrativo, que dispone que la acción *de “restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso”*²⁸.

Por lo anterior, no procedía la nulidad de acto por su irregular notificación, motivo suficiente para revocar la sentencia apelada y, en su lugar, estudiar de fondo el asunto, previa desestimación de la excepción de falta de agotamiento de vía gubernativa, interpuesta por el Municipio en el recurso de apelación.

Según el demandado, se configuró la excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa porque la actora no interpuso recurso de reposición contra el acto de determinación y liquidación de la participación en plusvalía.

²⁶ Folio 163

²⁷ Folios 43 a 57 y 70 a 81 c.p.

²⁸ Folio 135 c.p.



Si bien la excepción no fue propuesta en la contestación de la demanda porque el Municipio no hizo uso de esta etapa procesal, se estudia si esta se configuró, pues, conforme con el artículo 164 inciso 2 del Código Contencioso Administrativo, la Sala podría, incluso, declararla de oficio, en caso de encontrarla probada.

El artículo 135 del Código Contencioso Administrativo establece que la demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso administrativo y se restablezca el derecho del actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.

El artículo 63 del citado código establece que el agotamiento de la vía gubernativa respecto de los actos administrativos sucede en los siguientes eventos: i) cuando contra ellos no proceda ningún recurso, ii) cuando los recursos interpuestos se hayan decidido y, iii) **cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja.**

El artículo 81 de la Ley 388 de 1997 dispone que contra el acto de determinación y liquidación del efecto plusvalía *“procederá exclusivamente el recurso de reposición dentro de los términos previstos para el efecto en el Código Contencioso Administrativo”*.

Por su parte, el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo establece que los recursos de reposición y de queja no son obligatorios. En consecuencia, para agotar la vía gubernativa no era necesario que la actora interpusiera recurso de reposición contra el acto demandado, pues esta quedó agotada cuando la Resolución 747 de 29 de diciembre 2011 quedó en firme por no haber sido interpuesto el recurso de reposición, que se repite, no es obligatorio. No prospera la excepción.

Consideraciones generales sobre la participación en el efecto plusvalía

El artículo 82 de la Constitución Política estableció que *“las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”*.



La Ley 388 de 1997 estableció el marco general del desarrollo territorial en los municipios y distritos del país, así como los principios del ordenamiento del territorio, los objetivos y acciones urbanísticas, la clasificación del suelo y los instrumentos de planificación y gestión del suelo.

En lo que respecta al derecho de la participación de las entidades estatales en el efecto plusvalía, el artículo 73 de la citada ley dispuso lo siguiente:

«ARTÍCULO 73. NOCIÓN. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital».

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

Por su parte, la doctrina ha definido la participación en la plusvalía como *“un verdadero tributo inmobiliario que grava el incremento de valor de los inmuebles que resulta de las actuaciones urbanísticas que determina la ley”*²⁹ y en esos términos la considera como una clase de contribución, pero diferente a las tradicionales contribuciones de valorización³⁰.

El artículo 74 de la Ley 388 de 1997 dispone que constituyen hechos generadores de la participación en plusvalía 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 a incrementar el aprovechamiento del suelo

²⁹ Álvaro Camacho Montoya. “LA PLUSVALÍA: UN NUEVO TRIBUTO INMOBILIARIO”. Editorial Temis S.A. Bogotá D.C. 2003, página 11.

³⁰ Sentencia de 5 de diciembre de 2011, Exp. 16532, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, que cita autos de 18 de marzo de 2010, Rad. 17951 C.P. Dr. William Giraldo Giraldo y del 25 de noviembre de 2010, Rad. 18476, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen.

La misma norma señala como hechos generadores del tributo los siguientes: **(i) la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano;** (ii) el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo; y (iii) 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.

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley 388 de 1997, el suelo suburbano está constituido por las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Asimismo, formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. En esa medida, los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo.

Según el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, al que remite el artículo 74 de la misma ley, la función pública de ordenamiento territorial local se ejerce mediante la acción urbanística referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que le son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en el uso del suelo. Dicha norma consagra varias acciones urbanísticas y señala que estas deben estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen³¹.

³¹ **Artículo 8º.- Acción urbanística.** La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y

Cabe precisar que la acción urbanística general, como el POT, exclusivamente no es la que da lugar a la plusvalía, sino que se requiere la acción o autorización específica que, para el caso en estudio, se concreta en la licencia de urbanismo.

En sentencia de 5 de diciembre de 2011, la Sala precisó que las decisiones plasmadas en el POT o en los instrumentos que lo desarrollan no constituyen todavía una autorización específica que configure el nacimiento de la obligación tributaria. Y que si bien la autorización específica solamente puede exigirse bajo el supuesto de la existencia de la decisión general constitutiva de una acción urbanística, el tributo solo será exigible en el momento en que la autorización específica se profiera, conforme lo establece el artículo 74 de la Ley 388 de 1997³².

Asimismo, en sentencia de 10 de septiembre de 2014, la Sala precisó lo siguiente³³:

peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.

4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.

5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.

6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.

8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.

13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.

14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

15. Adicionado por el art. 192, Ley 1450 de 2011

Parágrafo.- Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente Ley.

³² Exp. 16532, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, reiterada en sentencia de 10 de septiembre de 2014, exp. 19402, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

³³ Exp. 19402, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

«La expedición del Decreto 619 de 2000 – Plan de Ordenamiento Territorial, no constituye por sí sola una autorización específica que permita la constitución del hecho generador de la participación del efecto plusvalía, pues aun cuando configura una acción urbanística por la modificación de la clasificación de los usos del suelo, es solo el fundamento para que posteriormente se adopte la autorización específica que genera la participación en plusvalía, según los artículos 74 de la Ley 388 de 1997 y 3 del Acuerdo 118 de 2003».

Por su parte, el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, prevé los eventos en los que procede el pago de la participación en la plusvalía, así:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía causada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de esta ley.
2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del artículo 74 de la misma ley.
4. La adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establecen en los artículos 88 y siguientes de la ley.

Conforme con los artículos 75, 76³⁴, 77³⁵ y 80³⁶ de la Ley 388 de 1997, la base gravable del tributo se fija dependiendo de si el efecto plusvalía es el resultado de la incorporación del suelo

³⁴ **Ley 388 de 1997. Artículo 76. Efecto plusvalía resultado del cambio de uso.** Cuando se autorice el cambio de uso a uno más rentable, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía.
2. Se determinará el nuevo precio comercial que se utilizará en cuanto base del cálculo del efecto plusvalía en cada una de las zonas o subzonas consideradas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.
3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada

rural al de expansión urbana, de la clasificación de parte del suelo rural como suburbano, del cambio de uso o del mayor aprovechamiento del suelo.

A su vez, el artículo 78 de la Ley 388 de 1997 dispone que *“el número total de metros cuadrados que se considera como objeto de la participación en la plusvalía, para el caso de cada inmueble es igual al área total del mismo destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento, descontada la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público de la ciudad, así como el área de eventuales afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas, las cuales*

predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie del predio objeto de la participación en la plusvalía.

³⁵ **Ley 388 de 1997. Artículo 77. Efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo.** Cuando se autorice un mayor aprovechamiento del suelo, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se determinará el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. En lo sucesivo este precio servirá como precio de referencia por metro cuadrado.
2. El número total de metros cuadrados que se estimará como objeto del efecto plusvalía será, para el caso de cada predio individual, igual al área potencial adicional de edificación autorizada. Por potencial adicional de edificación se entenderá la cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite en la respectiva localización, como la diferencia en el aprovechamiento del suelo antes y después de la acción generadora.
3. El monto total del mayor valor será igual al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia, y el efecto plusvalía por metro cuadrado será equivalente al producto de la división del monto total por el área del predio objeto de la participación en la plusvalía.

³⁶ **Ley 388 de 1997. Artículo 80. Procedimiento de cálculo del efecto plusvalía.** El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o los peritos técnicos debidamente inscritos en las Lonjas o instituciones análogas, establecerán los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles, teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas; y determinarán el correspondiente precio de referencia tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los artículos 75, 76 y 77 de esta ley.

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

Una vez recibida la solicitud proveniente del alcalde, el IGAC o la entidad correspondiente o el perito evaluador, contarán con un plazo inmodificable de sesenta (60) días hábiles para ejecutar lo solicitado. Transcurrido este término, y sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar por la morosidad de funcionario o los funcionarios responsables, y de la responsabilidad contractual en el caso del perito privado, la administración municipal o distrital podrá solicitar un nuevo peritazgo que determinen el mayor valor o monto de la plusvalía de acuerdo con los procedimientos y parámetros instituidos en este mismo artículo.

deben estar contempladas en el plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen". Y el artículo 79 de la misma ley prevé que la tarifa puede oscilar entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado.

Caso concreto

El artículo 1 del **Acuerdo 008 de 24 de abril de 2003** del Concejo Municipal de Funza adoptó en dicho municipio la participación en plusvalía y estableció como hechos generadores del tributo, los siguientes³⁷:

- 1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana.**
- 2. La calificación de parte de suelo rural como suburbano.**
3. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 1599 de 1998 y aquellos que lo modifiquen, adicionen o reformen.
4. La autorización de un mayor valor de aprovechamiento del suelo en edificación bien sea elevando el índice de ocupación, el índice de construcción o ambos.
5. La ejecución de obras públicas prevista en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT, o en los instrumentos que lo desarrollen, que generen mayor valor en los predios, en razón de las mismas y para su financiación no se haya utilizado la contribución de valorización.

Por Resolución 747 de 29 de diciembre de 2011, el municipio de Funza determinó y liquidó a la parte actora el efecto plusvalía, así³⁸:

**«RESOLUCIÓN 747
DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2011**

“Por medio de la cual se determina y liquida el efecto plusvalía en el municipio de Funza correspondiente al Decreto 049 de septiembre 17 de 2007 y la licencia de urbanismo contenida en la Resolución 174-175-005 de enero 16 (sic) de 2008

PARQUE INDUSTRIAL LA COFRADÍA

[...]

³⁷ Folio 211 c.p.

³⁸ Folios 361 a 364 c.p.

CONSIDERANDO

[...]

Que la participación en plusvalía se deriva de la acción urbanística del Estado, constituyéndose además de un mandato constitucional, en un instrumento de gestión del suelo, en un regulador del mercado de tierras, y de financiamiento del desarrollo urbano, siendo para las entidades un deber, ya que les permite dar cumplimiento al objeto del Estado, a la equidad social, la redistribución y la solidaridad contemplados en el ordenamiento jurídico colombiano.

Que de acuerdo con lo establecido por el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 constituyen hechos generadores del efecto plusvalía **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.

Que de conformidad con el artículo 79 de la Ley 388 de 1997, el Concejo Municipal profirió el Acuerdo No. 08 del 24 de abril de 2003, por medio del cual se reglamenta la participación en plusvalía en el territorio del Municipio de Funza, se determinan los hechos generadores, la metodología para el cálculo, liquidación y cobro de plusvalía de acuerdo con cada uno de los hechos generadores, el área objeto de plusvalía, la forma de establecer los avalúos, los recursos admisibles contra el acto de liquidación del efecto plusvalía, los momentos de exigibilidad del pago del efecto plusvalía, y la forma de pago. Así mismo, se establece como tasa de la participación el 30% a favor del Municipio.

Que el Decreto Municipal No. 140 de 2000 atañe al plan básico de ordenamiento territorial del Municipio PBOT³⁹, como un instrumento técnico y normativo que constituye herramienta fundamental de planeamiento del desarrollo local destinada a orientar y administrar el desarrollo físico y la utilización del suelo del territorio municipal.

Que el *Acuerdo Municipal 003 de Agosto 08 de 2006, adoptó la revisión ordinaria parcial y ajustes al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Funza, el cual señala en su parte considerativa, que el desarrollo en el ámbito regional y la visión que contempla el Municipio de Funza como Centro Agrológico, o “Agrópolis” de investigación, producción, transformación, mercadeo y promoción de productos agropecuarios, Centro

³⁹ ARTÍCULO 3 Plan Básico de Ordenamiento Territorial

de Servicios de Transporte, modo regional de intercomunicación intermodal de transportes aéreos, de carga, ferroviario y colectivo y Centro de reserva ambiental hídrica y de cultura mitológica del agua, implica obligatoriamente una mayor oferta de tierras para los diferentes usos señalados. **De esta forma el Acuerdo 03 de 2006 modifica el Artículo 88 del PBOT, clasificando algunos sectores de suelo rural como Zona Agropecuaria e Industrial, Zona Logística, y Zona Aeroportuaria.**

Que en cumplimiento del requisito previo de desarrollo⁴⁰ se adoptó el *Plan Maestro Paisajístico y Urbanístico* a través del *Decreto No. 049 de 2007 PMPU “Por medio del cual se adopta el plan maestro paisajístico urbanístico y de servicios públicos para el sector agroindustrial en predios ubicados al lado y lado de la vía transversal de la sabana, se clasifican y determinan los usos del suelo y se establecen sistemas estructurales del plan, ubicado en suelo suburbano del municipio de Funza Cundinamarca” y el que delimitó los predios con cédula catastral *00-00-0005-0020-000 y 00-00-0005-0069-000.

Que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B, con ponencia del Magistrado Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, declaró la nulidad del Acuerdo número 003 de agosto ocho (8) de 2006, a través de sentencia de fecha 18 de junio de 2009.

Que los predios identificados con cédula catastral 00-00-0005-0020-00 y 00-00-0005-0069-00 fueron incorporados de suelo rural a suburbano a través del Acuerdo 03 de 2006.

Que no obstante lo anterior, se expidió la **licencia de parcelación, urbanismo, y construcción** *a través de la resolución No. *005 de 16 de enero de 2008, para los predios con cédula catastral 00-00-0005-020-000 y 00-00-0005-0069-00, licencia que a la fecha se encuentra vigente e instrumento que constituye un **derecho adquirido o situación jurídica concreta o subjetiva**⁴¹ para el propietario, por no serle oponible los efectos de la declaratoria de Nulidad del *Acuerdo 03 de 2006.

Que corresponde al *Decreto No. 49 de septiembre 17 de 2007 y la Licencia otorgada mediante resolución No. ***005 de 16 de enero de 2008** a la acción urbanística concreta que materializó el tributo, por corresponder

⁴⁰ PBOT – Acuerdos 03 de 2006 y 010 de 2007 ARTÍCULO 88. Actuaciones urbanísticas de parcelación y construcción en suelo suburbano

⁴¹ Por derechos adquiridos, ha dicho la Corte, se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de estos con el Estado, es que tales situaciones y derechos sean respetados íntegramente mediante la prohibición de que leyes posteriores pretendan regularlos nuevamente.

hoy al único instrumento que consolidó el derecho por recaer en la *norma específica, mediante la cual se asignan usos, intensidades y zonificación*⁴².

Que para la realización de los avalúos se deben seguir los parámetros de la Ley 388 de 1997, el Decreto 1788 de 2004 y los lineamientos de la Resolución No. 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Que para tal efecto, el Municipio contrató la determinación del cálculo del efecto plusvalía en cumplimiento de la Ley 388 de 1997, estudio que constituye el documento soporte del cálculo y avalúos correspondientes, consideraciones allí contenidas que se entienden pertenecerle a este acto administrativo.

Que en virtud de lo anotado se concluye a la luz del artículo 74 de la Ley 388 de 1997 que el hecho generador que funda el efecto plusvalía corresponde a **La incorporación de suelo rural a suburbano** aplicando un valor de ***\$59.000** por metro cuadrado como *efecto plusvalía* y una *contribución (30%) general del proyecto* de ***\$1.826.698.339**.

Que los predios con cédula catastral 00-00-0005-020-000 y 00-00-0005-0069-00 hoy se encuentran desagregados en los inmuebles que se identifican en la parte resolutive de este acto, y que corresponden a los predios afectos por la liquidación del efecto plusvalía.

Que por lo expuesto anteriormente la Alcaldía de Funza Cundinamarca,

RESUELVE

ARTÍCULO 1: Determinar y liquidar la participación del efecto plusvalía para los predios con cédula catastral *00-00-0005-020-000 y 00-00-0005-0069-00 y sus desgregados correspondiente al *Decreto 049 de 2007 PMPU y la licencia de parcelación, urbanismo y construcción contenida en la Resolución No. *174-175-005 de 16 de enero de 2008 en la suma de **\$6.088.994.464** para un área objeto de participación en plusvalía de 103.203.30 M2 y una contribución por participación en plusvalía a favor del municipio de **\$1.826.698.339**.

ARTÍCULO 2: La tarifa de participación consagrada en esta resolución es del 30% de conformidad con lo establecido en el Artículo 2 del Acuerdo Municipal 008 del 24 de abril de 2003.

⁴² Artículo 25 de la Resolución No. 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

ARTÍCULO 3: Adoptar como parte integral del presente acto la memoria técnica justificativa en virtud de la cual se soporta el estudio para la delimitación y determinación de la participación sobre el efecto plusvalía.

ARTÍCULO 4: De conformidad con lo señalado en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 y una vez en firme este acto se ordena la respectiva inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de los inmuebles objeto de la plusvalía correspondientes al folio matriz y sus desagregados así:

50C-410923	50C-1695345	50C-1704757	50C-1715725	50C-1715728
50C-357241	50C-1695346	50C-1744023	50C-1715726	50C-1744023
50C-1663161	50C-1704755	50C-1715722	50C-1757187	50C-1715729
50C-1695343	50C-1704756	50C-1715723	50C-1715727	50C-1715730
		50C-1695344		

[...]» (Subraya y destaca la Sala)

De acuerdo con el citado acto, *“el hecho generador que funda el efecto plusvalía corresponde a la incorporación de suelo rural a suburbano”,* puesto que *“los predios identificados con cédula catastral 00-00-0005-0020-00 y 00-00-0005-0069-00 fueron incorporados de suelo rural a suburbano a través del Acuerdo 03 de 2006”.*

Según el estudio de cálculo del efecto plusvalía, que sirvió de fundamento para expedir la Resolución 747 de 2011, los predios en mención, que fueron englobados en el folio de matrícula 50C-163161 y luego segregados en varios predios⁴³, conforman el Parque Industrial la Cofradía con una extensión superficial de 124.341. 32 m².

Si bien en el acto demandado se precisó que la incorporación del suelo rural a suburbano se produjo por el Acuerdo 3 de 2006, norma que fue declarada nula por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁴⁴, lo cierto es que la incorporación de los predios que integran el Parque Industrial La Cofradía de zona rural a suburbana del Municipio se produjo con el artículo 88 numeral 7 del Decreto 140 de 13 de septiembre de 2000, que consagra el PBOT del Municipio,

⁴³ Folio 256 c.p.

⁴⁴ Sentencia de 18 de junio de 2009, exp. 2007-00105-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Este fallo se encuentra ejecutoriado por cuanto no fue apelado.

El acuerdo fue declarado nulo por falta de competencia temporal del Concejo Municipal dado que fue expedido sin que hubiera vencido el término de vigencia del Decreto 140 de 13 de septiembre de 2000 (Plan Básico de Ordenamiento Territorial), que tenía una vigencia de largo plazo, es decir, de 3 periodos constitucionales de la administración municipal, según los artículos 28 de la Ley 388 de 1997 y 5 del Decreto 102 de 30 de noviembre de 2004 “Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997”.

modificado por el Acuerdo 21 de 6 de diciembre de 2003 *“Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria parcial y ajustes al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Funza (Cundinamarca)”*.

En efecto, desde la expedición del Decreto 140 de 2000, los predios que forman parte del Parque Industrial La Cofradía fueron clasificados como suelo suburbano en la modalidad de *“corredor vial de servicios rurales”*, según los artículos 87 y 88 del citado decreto, en los siguientes términos⁴⁵:

“Artículo 87. SUELO SUBURBANO

Integrado por aquellos terrenos del suelo rural ubicados en las áreas señaladas en forma específica en los **planos G-02 Clasificación del suelo municipal – perímetros y R-01 Zonas de manejo y usos del suelo y sus fichas anexas** y corresponden a áreas públicas o privadas que pueden ser aprovechadas con fines paisajísticos y recreativos y se hallan clasificados en las siguientes áreas:

1. Área residencial suburbano.
2. Áreas de Equipamientos institucionales y recreativos;
3. Área de Equipamiento de Transporte;
4. Área del Aeropuerto El Dorado.
5. Área del Matadero Regional.
6. Área del Cementerio Regional.
7. Área de Corredor Vial de Servicios Rurales (Se subraya).

Artículo 88. ACCIONES URBANÍSTICAS DE PARCELACIÓN Y CONSTRUCCIÓN EN SUELOS SUBURBANOS

[...]

7. CORREDOR VIAL DE SERVICIOS RURALES

Estos suelos están señalados en el Plano: **R-01 Zonas de manejo y usos del suelo** y corresponden a una franja de 200 metros, ubicada a lado y lado de la vía regional Transversal de la Sabana, en el tramo indicado en el plano mencionado.

[...]

⁴⁵<http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/5eot%20-%20esquema%20de%20ordenamiento%20territorial%20-%20decreto%20-%20funza%20-%20cundinamarca%20-%201999.pdf>

Como requisito previo al desarrollo de estos suelos, **se deberá realizar un Plan Maestro Urbanístico y Paisajístico P.M.U.P**, el cual deberá ser aprobado por la Secretaría de Planeación del Municipio de acuerdo con los siguientes lineamientos y dentro de los procedimientos y contenidos especificados en el artículo posterior al presente.” (Se destaca)

El artículo 88 del PBOT fue modificado por el artículo 1 del Acuerdo 21 de 2003, que incluyó una segunda área de corredor vial de servicios rurales, así:

“Artículo 88. ACCIONES URBANÍSTICAS DE PARCELACIÓN Y CONSTRUCCIÓN EN SUELOS SUBURBANOS
[...]

7. CORREDOR VIAL DE SERVICIOS RURALES

Estos suelos están señalados en el plano R-01 Zonas de manejo y usos del suelo y están divididos en dos áreas; la primera área inicia desde la variante regional hasta el cuerpo de humedales denominado Gualí y corresponden a una franja de 300 metros, ubicada a lado y lado de la vía regional Transversal de la Sabana, en el tramo indicado en el plano mencionado y la segunda área que inicia desde el cuerpo de humedales Gualí hasta el predio identificado con la cédula catastral No 0000050026000 y corresponde a una franja de 200 metro ubicada a lado y lado de la vía regional Transversal de la Sabana, en el tramo indicado en el plano mencionado.

[...]

Como requisito previo al desarrollo de estos suelos, se deberá realizar **un Plan Maestro Urbanístico y Paisajístico, (P.M.P.U.)** el cual deberá ser aprobado por la CAR en sus aspectos ambientales y la Secretaría de Planeación del Municipio, de acuerdo con los siguientes lineamientos y dentro de los procedimientos y contenidos especificados en el artículo posterior al presente.

[...]” (Se destaca)

Conforme con el Decreto 103 de 26 de noviembre de 2004⁴⁶, que adoptó el Plan Maestro Paisajístico y Urbanístico (PMPU) en la zona donde se encuentra ubicado el Parque Industrial La

⁴⁶ “Por medio del cual se adopta el PLAN MAESTRO URBANÍSTICO Y PAISAJÍSTICO (P.M.P.U.) para el área definida como corredor Vial de Servicios Rurales segunda área desde el cuerpo del Humedal Gualí hasta el predio identificado con cédula catastral 0000050002600, y correspondiente a una franja de 200 metros ubicados a lado y lado de la vía regional transversal de la Sabana, se clasifican y determinan los usos del suelo y se establecen sistemas estructurantes del Plan, ubicado en suelo suburbano del municipio de Funza, Cundinamarca”



Cofradía, expedido con base en el Acuerdo 21 de 2003, los predios objeto del gravamen se encuentran ubicados en “*Corredor vial de Servicios Rurales*” señalado en el Plano R-01, así:

“DECRETO 103 DE 2004

[...]

ARTÍCULO 1: MARCO CONCEPTUAL CONCEPTO GENERAL DEL PLAN

El Municipio de Funza adopta el presente Plan Maestro Urbanístico y Paisajístico en el ámbito de norma con sus funciones administrativas de planeación física en busca de ordenamiento territorial, con el propósito de lograr la organización especial de los usos de la tierra comprendida entre la Ronda del Humedal el Gualí y el predio identificado con la cédula catastral No 0000050026000, de las actividades económicas y comerciales de usos de suelo y la concertación ciudadana para el desarrollo del Municipio.

[...]

La zona de CORREDOR VIAL DE SERVICIOS RURALES está señalada en el plano R-01 zonas de manejo y usos del suelo y están dividido en áreas (...)

[...]

ARTÍCULO 2: UBICACIÓN CONCEPTUAL Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Adóptase para la zona suburbana, el Plan Maestro y Urbanístico y Paisajístico, como un conjunto de acciones Político – Administrativas y de planificación física concertada, emprendidas por el Municipio, en ejercicio de la acción pública que le señalan la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico municipal en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales de Funza.

Los predios a estudiar están localizados en las veredas **la Isla**, la Florida y el Hato del Municipio de Funza, Departamento de Cundinamarca. Comprenden una zona de aproximadamente un kilómetro trescientos cincuenta metros (a lado y lado) por la carretera Transversal Longitudinal de la Sabana que conduce del Municipio de Funza a la Glorieta de Siberia entre el Humedal Gualí y los predios identificados con los números catastrales 00000050026000 y 000000060056000 como así lo indican los

Planos IGAC Planchas No. 227-IV-B-1 y 227-IV-B-3 en donde se identifica el área de influencia del proyecto, además del plano topográfico que hace parte integral del presente Decreto. Los predios objeto del presente desarrollo se relacionan a continuación divididos en dos zonas a saber:

ZONA 1 COSTADO NORTE				
N.	NOMBRE PROPIETARIO	PREDIO	CÉDULA CATASTRAL	ÁREA APROXIMADA
	(...)	(...)	(...)	(...)
4	<u>Inmobiliaria San Danilo Ltda</u>	<u>San Danilo</u>	<u>000000050069000</u>	33.842,50 M2
5	<u>Inversiones Catamay Ltda</u>	<u>Cofradía</u>	<u>000000050020000</u>	88.946,62
	(...)	(...)	(...)	(...)

[...]» (Subraya y destaca la Sala)

La clasificación de los anteriores predios en zona de suelo suburbano fue reconocida por la Resolución 026 de 13 de febrero de 2006 *“Por medio de la cual se concede una licencia”*, acto que es anterior al Acuerdo 03 de 8 de agosto de 2006. En efecto, la citada resolución dispone lo siguiente⁴⁷:

**“RESOLUCIÓN 26 DE 2006
(FEBRERO 13)**

“POR MEDIO DE LA CUAL SE CONCEDE UNA LICENCIA

[...]

CONSIDERANDO:

- Que con fecha 08 de Septiembre de 2005 el señor **CARLOS EDUARDO PAYÁN VILLAMIZAR**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19'225.628 de Bogotá, en su calidad de Representante Legal de **INMOBILIARIA SAN DANILO LTDA** con Nit **830033861-8** e **INMOBILIARIA LA COFRADÍA S.A.** Nit: **830145985-3**, radicó con número **128**, los documentos necesarios para tramitar licencia de Urbanismo en su totalidad y Construcción de tres (3) Bodega en la Etapa 1 y cinco (5) Bodegas en la Etapa 2 del proyecto denominado **PARQUE INDUSTRIAL LA COFRADÍA**, respecto de los predios identificados con los números catastrales **000000050020000**, **000000050069000** con matrículas inmobiliarias No. **50C-78398** y **50C-357241** Vereda La Isla

⁴⁷ Folios 297 a 303 c.p.

(Según Formato de solicitud), zona Suburbana jurisdicción del Municipio de Funza. (Subrayas fuera de texto)

- [...]
- Que según el Acuerdo 021 de Diciembre 6/2003 **“POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTA Y REVISA EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE FUNZA”** se modifica el artículo 88 numeral 7 del Decreto 000140 de septiembre 13/2000 en lo referente al **CORREDOR VIAL DE SERVICIOS RURALES**.
- Que Acuerdo 021/2003 determina que el Corredor Vial de servicios rurales tendrá una segunda área que inicia desde el cuerpo de humedales Gualí hasta el predio identificado con el número catastral **00000005002600**, en la cual deberá realizar un Plan Maestro Paisajístico y Urbanístico **P.M.P.U** el cual debe ser aprobado por la **CAR** en sus aspectos ambientales y la Secretaría de Planeación del Municipio.
- Que mediante el Decreto 000103 de Noviembre 26/2004 se adopta el Plan Maestro Urbanístico y Paisajístico **P.M.P.U** para el área definida como corredor vial de servicios rurales segunda área que inicia desde el cuerpo del humedal Gualí hasta el predio identificado con cédula catastral **00000005002600**.
- [...]
- Que según el Decreto 000103 de Noviembre 26 de 2004, los predios se encuentran ubicados en zona Suburbana de corredor vial de servicios rurales cuyos usos son:
- [...]

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar licencia de Urbanismo en su totalidad y Construcción de tres (3) Bodegas en la Etapa 1 y cinco (5) Bodegas en la Etapa 2, respecto de los predios identificados con los números catastrales No. (sic) **000000050020000** y **000000050069000**, con Matrículas inmobiliarias No. **50C-78398** y No. **50C-357241**, localizados en la vereda La Isla y solicitada por **INMOBILIARIA LA COFRADÍA S.A. Nit. 830145985-3**, a través del señor **CARLOS EDUARDO PAYÁN VILLAMIZAR**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.225.628 de Bogotá, en su calidad de Representante Legal de **INMOBILIARIA SAN DANILO LTDA con Nit. 830033861-8** e **INMOBILIARIA LA COFRADÍA S.A. Nit. 830145985-3**, zona Suburbana jurisdicción del Municipio de Funza, por las razones consignadas en la parte considerativa de dicha Resolución.

PARÁGRAFO PRIMERO: La licencia de Urbanismo se refiere a lo establecido en el Artículo 2 numeral 1 y Artículo 4 del Decreto 1600 de 2005 y Licencia de Construcción se refiere a lo establecido en el Artículo 2 y 7 (numerales 2 y 4) del Decreto 1600 de 2005.

[...]» (Subrayas fuera de texto)

Conforme con lo anterior, los predios identificados con cédulas catastrales 000000050020000 y 000000050069000, que conforman el Parque Industrial La Cofradía, se encuentran ubicados en el *“corredor vial de servicios rurales”*, zona que desde el Decreto 140 de 2000, modificado por el Acuerdo 021 de 2003, fue contemplada como suelo suburbano, como lo corroboraron el Decreto 103 de 26 de noviembre de 2004 y la licencia de urbanismo concedida mediante Resolución 26 de 13 de febrero de 2006.

Por lo mismo, no asiste razón a la parte demandante al sostener que los actos que incorporaron o clasificaron los predios del Parque Industrial La Cofradía de suelo rural a suburbano fueron el Acuerdo 3 de 2006, declarado nulo por esta jurisdicción, y el Decreto 49 de 2007, que consagra el Plan Maestro Paisajístico y Urbanístico PMPU, expedido con fundamento en el citado acuerdo. Por lo mismo, no es cierto que la citada incorporación se produjo con base en normas declaradas nulas.

Es de anotar que en el acto demandado se invocó el Decreto 49 de 2007 como fundamento normativo, lo que constituye una imprecisión porque dicha norma perdió fuerza ejecutoria como consecuencia de la nulidad del Acuerdo 003 de 2006. No obstante, en el estudio técnico, que hace parte de la Resolución 747 de 2011⁴⁸, se precisó que por efectos de la declaratoria de nulidad del Acuerdo 003 de 2006 *“las disposiciones normativas allí consignadas pierden su sustento y no pueden ser utilizadas, quedando vigente, en cuanto a clasificación del suelo, las disposiciones contenidas en el Decreto 140 de 2000 y el Acuerdo 021 de 2003”*, normas, que, se reitera, incorporaron de suelo rural a suburbano los predios donde se encuentra ubicado el Parque Industrial La Cofradía.

En suma, con fundamento en los artículos 87 y 88 numeral 7 del Decreto 140 de 2000 y 1 del Acuerdo 21 de 2003, que modificó el artículo 88 numeral 7 del Decreto 140 de 2000, en

⁴⁸ El artículo 3 de la Resolución 747 de 2011 dispone *“Adoptar como parte integral del presente acto la memoria técnica justificativa en virtud de la cual se soporta el estudio para la delimitación y determinación de la participación sobre el efecto plusvalía.”*

concordancia con el artículo 1 del Acuerdo 8 de 2003, que adoptó en el municipio de Funza el tributo, se configuró uno de los hechos generadores del efecto plusvalía en los términos del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, consistente en la calificación o incorporación predios de suelo rural a suburbano.

Cabe reiterar que el hecho generador de la participación en plusvalía está dado tanto por **la decisión administrativa de carácter general**, que configura una actuación urbanística conforme con el POT o los instrumentos que lo desarrollen, como por **la autorización específica** para destinar el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada⁴⁹.

Por lo tanto, las decisiones generales plasmadas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen no constituyen por sí solas la autorización específica que configure el nacimiento de la obligación tributaria. Y si bien la autorización específica solamente puede exigirse bajo el supuesto de la existencia de la decisión general constitutiva de una acción urbanística, el tributo solo será exigible en el momento en que la autorización específica se profiera⁵⁰.

De acuerdo con lo anterior, para el caso concreto **la decisión administrativa de carácter general** está dada por el Decreto 140 de 2000, modificado por el Acuerdo 21 de 2003 y el Decreto 103 de 26 de noviembre de 2004, que adoptó el Plan Maestro Paisajístico y Urbanístico en la zona donde se encuentran ubicados los predios con folios de matrícula 50C-78398 y No. 50C-357241.

A su vez, **la autorización específica** está dada por la **Resolución 174-175-005 de 15 de enero de 2008**, contentiva de la licencia de parcelación sobre la totalidad del Parque Industrial La Cofradía, que, en lo pertinente, dispuso lo siguiente⁵¹:

LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN No.			CLASE DE LICENCIA
174	175	005	PARCELACIÓN
ENERO	15	2008	MODALIDAD

⁴⁹ Sentencia de 5 de diciembre de 2011, exp. 16532, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, reiterada en sentencia de 10 de septiembre de 2014, exp. 19402, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

⁵⁰ Sentencia de 5 de diciembre de 2011, exp. 16532, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez

⁵¹ Folios 350 a 353

“POR MEDIO DE LA CUAL SE CONCEDE UNA LICENCIA”									
[...]									
IDENTIFICACIÓN DE LA SOLICITUD				OBJETO DEL TRÁMITE					
PARCELACIÓN				INICIAL	PRÓRROGA		MODIFICACIÓN		X
MODALIDAD DE LA LICENCIA				RADICACIÓN EN LEGAL Y DEBIDA FORMA					
				RADICACION No.	167	DÍA	MES	AÑO	
						23	JULIO	2007	
LICENCIAS ANTERIORES									
RESOLUCIÓN No.	26	de	FEBRERO 13 DE 2006	RESOLUCIÓN No.	123	de	ABRIL 25 DE 2007		
CLASE	PARCELACIÓN – CONSTRUCCIÓN	MODALIDAD	OBRA NUEVA	CLASE	PARCELACIÓN	MODALIDAD	MODIFICACION		
NOMBRE DEL PROYECTO									
PARQUE INDUSTRIAL LA COFRADÍA ETAPAS I y II									
[...]									
RESUELVE									
ARTÍCULO PRIMERO: Otorga Licencia Urbanística, de acuerdo a la solicitud realizada en el considerando sexto de la presente resolución, acorde con las normas Nacionales y Municipales. ARTÍCULO SEGUNDO: En el formulario Anexo de Expedición de Licencia Urbanística, el cual hace parte integral de la presente, se establecen los parámetros particulares y generales, de la Licencia aprobada en el Artículo Primero de la presente Resolución. ARTÍCULO TERCERO: De conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 5 del Decreto Ley 151 de 1998, el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sean parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la presente licencia.									
[...]									

De acuerdo con el formulario expedición de licencia urbanística, las características del proyecto aprobado fueron las siguientes⁵²:

FORMULARIO EXPEDICIÓN DE LICENCIA URBANÍSTICA
[...]
CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO APROBADO

⁵² Folios 351 a 353 c.p.

PROYECTO DE PARCELACIÓN, PARA USO INDUSTRIAL, EN EL CUAL SE PLANTEA UNA VÍA DE ACCESO PRINCIPAL, LA CUAL CONFORMA LA ESTRUCTURA URBANA, Y PARALELA A ESTA SE LOCALIZAN ÁREAS DE PARQUEO Y MANIOBRAS, COMO COMPLEMENTO A LAS ÁREAS DE DESTINADAS A LA CONSTRUCCIÓN DE BODEGAS,
ZONA AGROINDUSTRIAL – COMERCIAL Y DE SERVICIOS RURALES – P.M.P.U.
COMPONENTES URBANOS DE LA PARCELACIÓN
PROYECTO DE PARCELACIÓN PLANTEADO POR ETAPAS, CON UN ÁREA EXTERIOR PARA PARQUEO DE VEHÍCULO PESADO; CONTROL DE ACCESO, VÍA DE ACCESO, PARQUEADEROS PARA RESIDENTES, VISITANTES, ÁREA DE MANIOBRAS Y PARQUEADERO DE CARRO PESADO Y ÁREAS DESTINADAS PARA DESARROLLAR – CONSTRUIR BODEGAS

Si bien la parte actora alega que la Licencia 174-175-005 de 2008 es solo una modificación de la Licencia 026 de 13 de febrero de 2006, por lo que no constituye ninguna autorización específica generadora del efecto plusvalía, lo cierto es que la licencia de 2008, **que se concedió sobre la totalidad del predio englobado con matrícula 50C-1663161, tiene por objeto la parcelación del predio para uso industrial**, mientras que la Licencia de Urbanismo y Construcción 26 de 2006 se otorgó para la construcción de bodegas en los predios con matrículas inmobiliarias 50C-178398 y 50C-357241, que a la fecha de esa licencia no habían sido englobados en el folio ya mencionado. Por lo tanto, las dos licencias son distintas.

El artículo 2 del Decreto Nacional 564 de 2006 dispone como clases de licencias las siguientes:

Artículo 2°. Clases de licencias. Las licencias urbanísticas serán de:

1. Urbanización.
2. Parcelación.
3. Subdivisión.
4. Construcción.
5. Intervención y ocupación del espacio público.

Conforme con el artículo 5 del citado decreto, la licencia de parcelación es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, la creación de espacios públicos y privados y la ejecución de obras para vías e infraestructura que garanticen la autoprestación de los servicios domiciliarios que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y la normativa agraria y ambiental aplicable a esta clase de suelo. Estas parcelaciones podrán proyectarse como unidades habitacionales, recreativas o productivas y podrán acogerse al régimen de propiedad horizontal, y para adelantar cualquier tipo de edificación en los predios resultantes, se requerirá de la respectiva licencia de construcción.

En consecuencia, la **Licencia 174-175-005 de 15 de enero de 2008** sí constituye la **autorización específica** que hace exigible la participación en plusvalía frente a los predios que conforman el Parque Industrial La Cofradía.

Es importante advertir que la Resolución 747 de 2011 precisó que **la acción urbanística concreta que materializó el tributo es la licencia de parcelación otorgada por la Resolución 174-175-005 de 2008** *“por corresponder hoy al único instrumento que consolidó el derecho por recaer en la norma específica, mediante la cual se asignan usos, intensidades y zonificación”*⁵³.

De otra parte, no es cierto que el acto demandado hubiera determinado y liquidado el efecto plusvalía sobre unos predios identificados únicamente con cédula catastral, pues debido a la segregación del predio englobado, el acto demandado identificó cada uno de los predios con matrícula inmobiliaria sobre los que recayó el gravamen.

Así, el artículo 4 de la Resolución 747 de 2011 precisó lo siguiente:

«ARTÍCULO 4: De conformidad con lo señalado en el artículo 81 de la ley 388 de 1997 y una vez en firme este acto se ordena la respectiva inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de los inmuebles objeto de la plusvalía correspondientes al folio matriz y sus desagregados así:

50C-410923	50C-1695345	50C-1704757	50C-1715725	50C-1715728
50C-357241	50C-1695346	50C-1744023	50C-1715726	50C-1744023
50C-1663161	50C-1704755	50C-1715722	50C-1757187	50C-1715729
50C-1695343	50C-1704756	50C-1715723	50C-1715727	50C-1715730
		50C-1695344		

[...]»

Además, el artículo 3 de la misma resolución, precisó que la memoria técnica o informe técnico hace parte del acto y en ese estudio o memoria técnica claramente se identifican los predios objeto del tributo, en los siguientes términos⁵⁴:

“[...]”
“V. DESCRIPCIÓN Y NORMATIVIDAD DEL PARQUE INDUSTRIAL LA
COFRADÍA

⁵³ Folio 362 c.p.

⁵⁴ Folio 256 c.p.

[...]

5.1. IDENTIFICACIÓN DEL PREDIO

El parque industrial está conformado por dos predios los cuales fueron englobados-

1. Lote 1:

- a. Cédula Catastral No. 00-00-0005-0020-000
- b. Cédula Catastral No. 00-00-0005-0069-000
- c. Matrícula inmobiliaria No. 50C-1663161 (englobe)
- d. Área **124.341.32 m²**

[...]

CÁLCULO DEL EFECTO PLUSVALÍA

PREDIOS	DIRECCIÓN NOMBRE	BARRIO VEREDA	ACTO ADMINISTRATIVO ACCIÓN URBANÍSTICA	TIPO DE LICENCIA	NOMBRE	VALOR DEL SUELO ANTES DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA \$/M2	VALOR DEL SUELO DESPUÉS DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA \$/M2 SOBRE ÁREA BRUTA	PLUSVALÍA \$/M2 SOBRE BRUTA
00-00-0005-0020-000 00-00-0005-0069-000	KM 3.0 VÍA FUNZA SIBERIA	LA ISLA	RESOLUCIÓN 174-175-005 DEL 16 (sic) DE ENERO DE 2008	PARCELACIÓN, URBANISMO, CONSTRUCCIÓN	PARQUE INDUSTRIAL LA COFRADÍA	\$30.000	\$89.000	\$59.000

[...]

ANEXOS

[...]

CONFORMACIÓN JURÍDICA DEL PARQUE INDUSTRIAL “LA COFRADÍA”

Una vez desarrollado el cálculo del efecto plusvalía asociado al **PARQUE INDUSTRIAL “LA COFRADÍA”**, y por solicitud directa de la Alcaldía Municipal de Funza, se presenta continuación la conformación predial que por efecto del proceso de desenglobe se ha generado sobre dichos predios en mayor extensión, lo cual tiene como finalidad determinar las unidades jurídicas y su respectivo componente de suelo, que serán objeto de liquidación y cobro de la contribución de participación por plusvalía. Por lo tanto y atendiendo dicha solicitud, la Firma APRA Ltda, procedió al

seguimiento y análisis del predio matriz, con lo cual se generó el siguiente esquema de subdivisión predial:

TABLA 1. CONFORMACIÓN JURÍDICA DEL PREDIO LA COFRADÍA

NOMBRE	NÚMERO PREDIAL	FOLIO MATRIZ	DESENGLOBE 1	DESENGLOBE 2	DESENGLOBE 3	DESENGLOBE 4
PARQUE INDUSTRIAL LA COFRADÍA	00-00-0005-0020-000	50C-178398	50C-1663161	50C-1695343	50C-1704755	
					50C-1704756	
					50C-1704757	
	00-00-0005-0069-000	50C-357241		50C-1695344	50C-1744023	50C-1757187
				50C-1695345	50C-1715722	50C-1715727
						50C-1715728
				50C-1715723	50C-1744023	
				50C-1695346	50C-1715725	50C-1715729
	50C-1715730					
	50C-1715726					

[...]"

De otra parte, la actora señala que el inmueble con matrícula inmobiliaria 50C-410923, relacionado en el artículo 4 del acto demandado, no hace parte del Parque Industrial La Cofradía y que los predios con matrículas inmobiliarias 50C-169-5343 y 50C-1715723 corresponden a zonas de cesión gratuita que por Resolución 364 de 24 de septiembre de 2008 el Municipio autorizó compensar en dinero.

Frente al folio de matrícula inmobiliaria 50C-410923, la Sala precisa que asiste razón a la actora, pues de acuerdo con el estudio técnico, que, se insiste, hace parte del acto demandado, el predio correspondiente a dicho folio de matrícula no forma parte de los inmuebles que integran el Parque Industrial la Cofradía.

Por ende, y de acuerdo con el Ministerio Público, el artículo 4 de la Resolución 747 de 2008 será anulado parcialmente, para excluir del gravamen el citado predio. En caso de haberse inscrito el gravamen en el folio de matrícula inmobiliaria 50C-410923, lo que la Sala no puede verificar porque en el expediente no figura el citado folio, deberá levantarse.

Respecto a los predios con folios de matrícula inmobiliaria 50C-1695343 y 50C-1715723, la Sala precisa que fueron englobados en un predio de 16.174.04 m², identificado con matrícula

inmobiliaria 50C-1744023⁵⁵, en el que se construyó la bodega 8 del Parque Industrial La Cofradía⁵⁶.

El citado predio correspondía a áreas de cesión gratuita que por Resolución 364 de 24 de septiembre de 2008, el Municipio autorizó compensar en dinero. Así, en lugar de recibir dicho predio a título de cesión gratuita, el Municipio optó por recibir dinero, como se advierte en la citada resolución⁵⁷:

«RESOLUCIÓN 364

Por medio de la cual se autoriza una compensación en dinero de unas cesiones obligatorias Tipo A en el municipio de Funza

[...]

CONSIDERANDO

Que la CONSTRUCTORA INMOBILIARIA LA COFRADÍA S.A. obtuvo en legal y debida forma licencia de urbanismo para el desarrollo del denominado parque industria LA COFRADÍA el 13 de febrero de 2006.

[...]

Que de conformidad con lo señalado en el Acuerdo 004 de 2007 es procedente la compensación en dinero, la cual deberá ser invertida en parques, equipamiento, vías o espacio público.

Que el actual Plan de Desarrollo requiere de la inyección de recursos que permitan articular los programas que implican adquisición de bienes y equipamiento urbano.

Que analizada la conveniencia pública para los intereses del municipio no representa mayor beneficio la toma de posesión de la áreas de cesión Tipo A en las zonas inicialmente planteadas, como sí por el contrario representa un alto beneficio la compensación en dinero para ser utilizados estos recursos en la adquisición de inmuebles que permitan articular los programas del Plan de Desarrollo.

⁵⁵ Folio 70 c.p.

⁵⁶ Folio 180 c.p.

⁵⁷ Folio 320 c.p.

Que media petición por parte de la INMOBILIARIA LA COFRADÍA por medio de la cual solicita le sean compensadas en dinero las áreas de Cesión Tipo A correspondientes a un área total de 16.174.04 MTS.

Que media avalúo presentado por la sociedad solicitante elaborado por la Inmobiliaria Cundinamarca, el cual por ser oficial servirá de base de liquidación para esta compensación.

Que siendo viable jurídica y técnicamente la solicitud, y existiendo conveniencia pública para ello, este despacho:

RESUELVE

PRIMERO: Aprobar la solicitud de compensación en dinero presentada por la INMOBILIARIA LA COFRADÍA de las cesiones Tipo A localizadas en el proyecto urbanístico parque Industrial LA COFRADÍA con un área total de 16.174.04 MTS.

SEGUNDO: Liquidar el valor a compensar de la siguiente manera:

- Áreas de Cesión Obligatoria 16.174.04 MTS.

- Valor metro cuadrado según avalúo \$77.322

16.174.04 MTS X \$77.322 el metro = \$1.250.609.120.00

Total a compensar \$1.250.609.120.00

[...]"

En consecuencia, no existió la cesión gratuita del lote de terreno, correspondiente a los predios con folios de matrícula inmobiliaria 50C-1695343 y 50C-1715723, que fueron englobados en un predio de 16.174.04 m², según folio de matrícula inmobiliaria 50C-1744023. Ello, porque el Municipio optó por obtener la compensación en dinero para adquirir inmuebles para cumplir los diversos programas del Plan de Desarrollo.

Como consta en el folio de matrícula inmobiliaria 50C-1744023, mediante escritura pública 4128 de 24 de diciembre de 2008, el representante legal de la Inmobiliaria La Cofradía reformó la Urbanización Parque Industrial La Cofradía⁵⁸. La reforma consistió en levantar la afectación al uso público de las zonas de cesión gratuita compensadas para convertirlas en área útil, sobre la

⁵⁸ Folio 70

cual se desarrolló la etapa III del proyecto inicialmente aprobado, y que de acuerdo con lo señalado por las demandantes, correspondió a la construcción de la bodega 8⁵⁹.

Así, por efectos de la compensación en dinero de áreas de cesión gratuita, cesó la afectación a uso público que pesaba sobre esas áreas, por lo que se convirtió en área útil para el desarrollo de la tercera etapa del Parque Industrial La Cofradía. Por lo anterior, sobre el globo de terreno identificado con la matrícula inmobiliaria 50-1744023 se desarrolló una nueva etapa del Parque Industrial La Cofradía.

De otra parte, la actora alega que existe prescripción de la acción de cobro porque para cuando fue proferida la Resolución 747 de 29 diciembre de 2011 habían transcurrido más de cinco años desde la expedición de la Licencia 26 de 2006, sin que durante ese tiempo el Municipio hubiera adelantado gestiones efectivas para el cobro de la plusvalía que supuestamente se derivó de esa licencia.

Al respecto, la Sala precisa que el presente asunto no corresponde a un proceso administrativo de cobro sino que se refiere a la legalidad del acto que determinó y liquidó el efecto plusvalía a las demandantes. Por lo tanto, no hay lugar a analizar la prescripción alegada por la parte actora. Además, se reitera, el efecto plusvalía se derivó de autorización específica contenida en la Licencia 174-175-005 de 15 de enero de 2008, y no de la Licencia de 26 de 2006, como erradamente lo considera la parte actora.

Adicionalmente, la actora señala que *“realizados los cálculos con profesionales en área de avalúos y de urbanismo los valores determinados no son congruentes con el eventual efecto plusvalía, por lo cual adicionalmente objetamos el valor de los cálculos”*.

La “objeción” de las demandantes no tiene sustento alguno, pues, como lo reconocen, no aportan un *“cálculo de valor específico, dado que el estudio elaborado por un perito experto genera un gasto adicional al ya asumido (...)”*⁶⁰. Además, no explicaron por qué consideran que el valor del efecto plusvalía determinado por el Municipio es errado, lo que releva a la Sala para pronunciarse sobre la “objeción” al cálculo del tributo.

⁵⁹ Folios 63 a 68 c.p.

⁶⁰ Folio 185 c.p.

De acuerdo con el estudio técnico, que hace parte del acto demandado, la determinación del efecto plusvalía se hizo de la siguiente manera⁶¹:

«9.1. CÁLCULO DEL EFECTO PLUSVALÍA

Una vez establecidos y ajustados los valores antes de la acción urbanística para cada una de las zonas geoeconómicas homogéneas, estos valores se comparan con los valores producto de la aplicación de los residuales, generando para las zonas geoeconómicas homogéneas los siguientes valores de plusvalía por metro cuadrado:

CÁLCULO DEL EFECTO PLUSVALÍA

[...]	ACTO ADMINISTRATIVO ACCIÓN URBANÍSTICA	TIPO DE LICENCIA	NOMBRE	VALOR DEL SUELO ANTES DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA \$/M2	VALOR DEL SUELO DESPUÉS DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA \$/M2 SOBRE ÁREA BRUTA	PLUSVALÍA \$/M2 SOBRE BRUTA
	RESOLUCIÓN 174-175-005 DEL 16 (sic) DE ENERO DE 2008	PARCELACIÓN, URBANISMO, CONSTRUCCIÓN	PARQUE INDUSTRIAL LA COFRADÍA	\$30.000	\$89.000	\$59.000

[...]

9.2. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 75. LEY 388 DE 1997:

Dando alcance al artículo 75 de la Ley 388 de 1997, inciso 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”. En consecuencia, el efecto plusvalía de cada una de las unidades de actuación urbanística, según el inciso en mención es:

[...]	VALOR DEL SUELO ANTES DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA \$/M2	VALOR DEL SUELO DESPUÉS DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA \$/M2 SOBRE ÁREA BRUTA	ÁREA BRUTA EN M2	ÁREA NETA EN M2	ÁREA OBJETO DE PARTICIPACIÓN M2 AOP	PLUSVALÍA \$/M2 SOBRE ÁREA BRUTA	PLUSVALIA TOTAL	CONTRIBUCIÓN PARTICIPACIÓN PLUSVALÍA \$**
	\$30.000	\$89.000	124.341,32	124.341,32	103.203,30	59.000	\$6.088.994.464	\$1.826.698.339

⁶¹ Folios 253 c.p.



** La tarifa de la plusvalía corresponde al 30% de la base, con fundamento en el Acuerdo 8 de 2003.

Según el estudio en mención, el área objeto de la participación en la plusvalía *“se determinó según lo establecido en el artículo 78 de la Ley 388 de 1997, que corresponde al área bruta de cada inmueble destinada al mejor uso o mejor aprovechamiento, descontando el área correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias por espacio público de la ciudad (cesiones tipo A) y el área de afectaciones existentes sobre el inmueble”*.

Conforme con lo anterior, la liquidación del efecto plusvalía por parte del Municipio fue hecha sobre un área útil de 103.203,30 m², que es el área resultante de descontar del área bruta del predio (124.341,32 m²), las áreas de cesión obligatoria y de afectación que pesaban sobre este.

El mayor valor del suelo luego de la acción urbanística fue establecido en \$59.000, que multiplicados por el área útil dio como base de la plusvalía la suma de \$6.088.994.464, a la que el Municipio aplicó la tarifa del 30%, para un total de participación en plusvalía de \$1.826.698.339, a cargo del predio Parque Industrial La Cofradía.

En ese orden de ideas, no asiste razón a la parte demandante cuando sostiene que el efecto plusvalía no fue liquidado sobre el área útil del predio, sino sobre la totalidad de este. Además, tampoco demostró cuál era, a su juicio, el área útil sobre la que se debió liquidarse el tributo que se hizo exigible por la autorización específica establecida en la Resolución 174-175-005 de 15 de enero de 2008, contentiva de la licencia de parcelación sobre la totalidad del predio en mención.

De otra parte, las demandantes alegan que el efecto plusvalía liquidado en el acto demandado no estableció vínculo real sobre cada uno de los predios segregados, sino que simplemente ordenó la inscripción de la plusvalía en cada uno de los folios de matrícula de dichos predios, por lo que al momento de realizar una construcción o de su enajenación, cualquiera de los propietarios de los predios tendría que pagar la totalidad del tributo, lo cual resulta desproporcionado y absurdo.

En efecto, la participación en la plusvalía se liquidó sobre un área útil de 103.203,30 m² del predio en mayor extensión, correspondiente al Parque Industrial La Cofradía, y se ordenó su inscripción en cada uno de los folios de matrícula de los predios segregados, sin discriminar el valor del tributo asignado a cada inmueble.

Sin embargo, la anterior circunstancia no es causal de nulidad, pues no constituye un vicio que afecte la validez y existencia del acto demandado⁶². En ese orden de ideas, es al Municipio, en la eventualidad de que no lo haya hecho aún, a quien corresponde liquidar el efecto plusvalía asignado a cada predio.

En suma, con base en el análisis que antecede, la Sala revoca la sentencia apelada. En su lugar, declara no probada la excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa, anula parcialmente el artículo 4 de la Resolución 747 de 2011 y a título de restablecimiento del derecho excluye del tributo el predio con matrícula inmobiliaria 50C-410923, ordena la cancelación del gravamen en el folio de matrícula, si estuviera inscrito y declara que los restantes predios a que se refiere el citado artículo se encuentran gravados con la participación en plusvalía determinada en dicha resolución.

De otro lado, no se condena en costas al Municipio, pues, en los términos del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, no se advierte que haya actuado en el proceso con temeridad o mala fe.

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

REVÓCASE la sentencia apelada. En su lugar dispone:

PRIMERO: DECLÁRASE no probada la excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa.

⁶² Según el artículo 84 C.C.A. la nulidad procede “no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió”.

SEGUNDO. ANÚLASE parcialmente el artículo 4 de la Resolución 747 de 2011.

Como restablecimiento del derecho, **EXCLÚYASE** de la participación en plusvalía el predio con matrícula inmobiliaria 50C-410923 y **ORDÉNASE** la cancelación del gravamen en el referido folio de matrícula, si estuviera inscrito. **DECLÁRASE** que los restantes predios listados en el artículo 4 de la Resolución 747 de 2011 se encuentran gravados con la participación en plusvalía determinada en la citada resolución.

Por lo anterior, el artículo 4 de la Resolución 747 de 2011 queda así:

ARTÍCULO 4: De conformidad con lo señalado en el artículo 81 de la ley 388 de 1997 y una vez en firme este acto se ordena la respectiva inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de los inmuebles objeto de la plusvalía correspondientes al folio matriz y sus desagregados así:

	50C-1695345	50C-1704757	50C-1715725	50C-1715728
50C-357241	50C-1695346	50C-1744023	50C-1715726	50C-1744023
50C-1663161	50C-1704755	50C-1715722	50C-1757187	50C-1715729
50C-1695343	50C-1704756	50C-1715723	50C-1715727	50C-1715730
		50C-1695344		

En lo demás, **NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO. NIÉGASE la condena en costas.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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



**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
BÁRCENAS**
Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

