



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01339-01 (25384)
Demandante: Empresas Públicas de Medellín E.S.P.
FALLO

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 05001-23-31-000-2010-01339-01 (25384)
Demandante: EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P.- EPM
Demandado: MUNICIPIO DE BELLO (ANTIOQUIA)

Temas: Participación en plusvalía. Cuantificación del gravamen.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 20 de enero de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos¹:

“PRIMERO. DECLÁRASE la nulidad de la Resolución No. 2717 de 14 de diciembre de 2019 [sic] y la Resolución No. 531 de 22 de febrero de 2010, expedidas por la Secretaría de Planeación del Municipio de Bello.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, DÉJASE SIN EFECTOS, la declaración de la participación y liquidación del efecto plusvalía contenida en la Resolución No. 2717 de 14 de diciembre de 2019 [sic] y la Resolución No. 531 de 22 de febrero de 2010, expedidas por la Secretaría de Planeación del Municipio de Bello.

TERCERO. SIN CONDENA EN COSTAS”.

ANTECEDENTES

La demandante es propietaria de tres inmuebles ubicados en el municipio de Bello (Antioquia), identificados con folios de matrícula inmobiliaria números 001-5058642, 001-5171836 y 001-5044712, que se encontraban en un área clasificada como de uso dotacional e institucional por el Acuerdo Municipal 012 de agosto 10 de 2000 (Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Bello)². Dicha área fue declarada como de protección ambiental por el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Aburrá - POMCA-, según el Acuerdo 02 de 2007 de la Comisión Conjunta conformada por Corantioquia, Cornare y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

¹ Folio 2425, c. p. 5.

² Folios 43 a 124, c.p. 1.



El 20 de mayo de 2009, el municipio de Bello suscribió el Convenio Interadministrativo número 453 con la Universidad del Atlántico, que tenía por objeto la consultoría para la implementación de la plusvalía en el municipio de Bello, y comprendía el cálculo del efecto plusvalía para la subzona del área urbana en la que se encuentran ubicados los inmuebles de la demandante³. En cumplimiento del mencionado convenio, la Universidad del Atlántico entregó al municipio de Bello un estudio contentivo del cálculo del efecto plusvalía para la zona mencionada⁴.

El 3 de septiembre de 2009 fue expedido el Acuerdo Municipal 033, que modificó el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Bello, determinó el cambio en el uso del suelo en el área de ubicación de los predios de propiedad de EPM, clasificándola como área de comercio y servicios, y permitió la construcción en dichos predios de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Norte⁵.

Con fundamento en el estudio preparado por la Universidad del Atlántico, la Secretaría de Planeación del municipio de Bello profirió la Resolución 2717 del 14 de diciembre de 2009, *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el Polígono No. 2 de la fracción del Área Urbana del Municipio de Bello, ubicada en la Llanura Aluvial del Río Aburrá, reglamentada mediante el Decreto Municipal 402 de Octubre 29 de 2009 y se determina el monto de la participación y liquidación”*⁶.

La demandante interpuso recurso de reposición contra la Resolución 2717 del 14 de diciembre de 2009, el cual fue resuelto por la Resolución 0531 de febrero 22 de 2010, confirmando en todas sus partes la Resolución 2717 de 2009⁷.

El 28 de diciembre de 2009, la Secretaría de Hacienda del municipio de Bello expidió la Resolución 2915, *“Por medio de la cual se determina la participación y se liquida la plusvalía generada para los predios que se ubican en el Polígono No. 2 de la Fracción del Área Urbana del Municipio de Bello, ubicada en la Llanura Aluvial del Río Aburrá, reglamentada mediante decreto municipal 403 de octubre 29 de 2009, de propiedad de las Empresas Públicas de Medellín”*, según lo dispuesto en la Resolución 2717 del 14 de diciembre de 2009⁸. Contra esta resolución se presentó recurso de reconsideración el 26 de febrero de 2010⁹, el cual fue objeto de respuesta en auto fechado el 18 de agosto de 2010, declarando improcedente el recurso de reconsideración.

Posteriormente, el 14 de junio de 2011, la demandante presentó una acción de cumplimiento ante los Jueces Administrativos del Circuito de Medellín, con el fin de que se ordenara al municipio de Bello declarar la configuración del silencio administrativo positivo con ocasión de la falta de respuesta al recurso de reconsideración presentado contra la Resolución 2915 de 2009¹⁰. Esta pretensión fue denegada por el Juzgado Veinte Administrativo del Circuito de Medellín en sentencia del 18 de julio de 2011¹¹, decisión que fue confirmada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia en sentencia del 19 de agosto de 2011¹².

³ Folios 438 a 444, c.p. 1.

⁴ Folios 445 a 673, c.p. 1.

⁵ Folios 125 a 327, c.p. 1.

⁶ Folios 381 a 386, c.p. 1.

⁷ Folios 387 a 399, c.p. 1.

⁸ Folios 400 a 402, c. p. 1.

⁹ Folios 1051 vto. a 1055 vto., c. p. 2.

¹⁰ Folios 1071 a 1085, c. p. 2.

¹¹ Folios 1105 a 1117, c. p. 2.

¹² Folios 1118 a 1127, c. p. 2.



El 28 de julio de 2011, la demandante presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución 2915 del 28 de diciembre de 2009, y contra el auto del 18 de agosto de 2010, con el fin de que se declarara la configuración del silencio administrativo positivo por no haberse resuelto el recurso de reconsideración contra la Resolución 2915 de diciembre de 2009, y se ordenara al municipio la devolución de las sumas pagadas a título de plusvalía establecidos en esa resolución. Esta demanda fue resuelta en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante fallo del 18 de diciembre de 2014, que accedió a las pretensiones de la demanda, decisión que fue confirmada en segunda instancia por el Consejo de Estado mediante sentencia del 3 de septiembre de 2020 (exp. 21858, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto).

DEMANDA

Pretensiones

Empresas Públicas de Medellín E.S.P., en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, formuló mediante apoderado ante esta jurisdicción las siguientes pretensiones¹³:

“PRETENSIONES PRINCIPALES

PRIMERA: Que se declare la nulidad integral del acto administrativo complejo contenido en las siguientes decisiones:

1. Resolución 2717 de diciembre 14 de 2009, de la Secretaría de Planeación del Municipio de Bello, *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el polígono No. 2 de la Fracción del Área Urbana del Municipio de Bello, ubicada en la Llanura Aluvial del Río Aburra [sic], reglamentada mediante el Decreto Municipal 403 de Octubre 29 de 2009 y se determina el monto de la participación y liquidación”*.
2. Resolución 0531 de febrero 22 de 2010, de la Secretaría de Planeación del Municipio de Bello, *“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”*.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad integral del acto administrativo complejo en cita, se ordene el restablecimiento del derecho de mi representada. Esto es, se deje sin efectos la declaración de la participación y liquidación del efecto plusvalía contenidos en las resoluciones 2717 de diciembre 14 de 2009 y la Resolución 0531 de febrero 22 de 2010, ambas de la Secretaría de Planeación del Municipio de Bello.

PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

PRIMERA: Que se declare la nulidad parcial del acto administrativo complejo contenido en las siguientes decisiones:

1. Resolución 2717 de diciembre 14 de 2014, de la Secretaría de Planeación del Municipio de Bello, *“Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con el polígono No. 2 de la Fracción del Área Urbana del Municipio de Bello, ubicada en la Llanura Aluvial del Río Aburra [sic], reglamentada mediante el Decreto Municipal 403 de Octubre 29 de 2009 y se determina el monto de la participación y liquidación”*.
2. Resolución 0531 de febrero 22 de 2010, de la Secretaría de Planeación del Municipio de Bello, *“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”*.

¹³ Folios 701 a 703, c. p. 2.



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01339-01 (25384)

Demandante: Empresas Públicas de Medellín E.S.P.

FALLO

SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad parcial del acto administrativo contenido en las resoluciones demandadas, a título de restablecimiento del derecho, se determine una nueva base para el cálculo de la plusvalía, en la que se cumplan las siguientes condiciones:

(a) Que la cabida de los inmuebles de propiedad de Empresas Públicas de Medellín E.S.P., que resultan impactados con el efecto plusvalía, identificados con los folios de matrículas inmobiliarias 001-5058642, 001-5171836 y 001-5044712, sea la que aparece en sus correspondientes fichas catastrales o prediales;

(b) Que de la cabida de estos inmuebles, se sustraigan las áreas correspondientes a los retiros obligatorios de las quebradas Seminarista y Niquía, y río Medellín o Aburrá, los retiros a las vías (Autopista norte, vía férrea y vías futuras) y obras públicas de infraestructura (tubería “*Manantiales*”- Conducción a la Planta de tratamiento de agua potable-, gasoducto, poliducto y línea de transmisión de energía eléctrica), entre otras zonas calificadas como “*retiros*” o zonas de infraestructura de servicios públicos, así como todas las demás que deban excluirse conforme el artículo 78 de la Ley 388 de 1997.

(c) Que se ordene que el avalúo a realizar sobre los predios afectados por la plusvalía, sea realizado por entidades competentes para ello, de acuerdo con el artículo 4o del Decreto 1788 de 2004, esto es “*por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, los catastros descentralizados, o los peritos privados inscritos en Lonjas de Propiedad Raíz o instituciones análogas*”.

TERCERA: Que se condene al Ente Territorial demandado al pago de las costas y agencias en derecho”.

Normas violadas

La demandante invocó como normas violadas los artículos 6, 29, y 82 de la Constitución Política; 78 de la Ley 388 de 1997; 4.º del Decreto 1788 de 2004; la Ley 76 de 1920; los decretos nacionales 1420 de 1998, 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente), 1541 de 1978, 1250 de 1970 (Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos) y 1056 de 1953 (Código de Petróleos); la Resolución IGAC 620 de 2008; la Resolución MinMinas 181294 del 6 de agosto de 2008 (Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas); los Acuerdos Municipales del municipio de Bello 012 de agosto 10 de 2010 (Plan de Ordenamiento Territorial) y 033 de septiembre 3 de 2009 (Revisión y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Bello), y los decretos municipales 403 y 458 de 2009.

Concepto de violación

Falsa motivación

La participación en plusvalía liquidada en los actos demandados se basa en una estimación realizada por una institución de educación superior, entidad que no se encuentra autorizada para desarrollar esa actividad según lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 1788 de 2004. Por tanto, el estudio de cálculo de la plusvalía fue elaborado por una entidad que carecía de competencia para ello.

Por otra parte, la convalidación de dicho estudio fue efectuada por la Secretaría de Planeación Municipal, cuando la misma norma dispone que la estimación del efecto plusvalía debe ser realizada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, o por las entidades de catastro descentralizadas, y no por entidades de planeación.



Violación al debido proceso

La administración municipal también desconoció el procedimiento para la elaboración y controversia de los avalúos señalado en el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución IGAC 620 de 2008, en tanto no corrió traslado de los avalúos realizados antes de la emisión de la resolución por la cual se declaró el efecto plusvalía.

Error en la estimación del área de los inmuebles afectados

Las áreas tomadas para la determinación del efecto plusvalía son mayores a las reales, y fueron obtenidas de una base cartográfica suministrada por el municipio, cuando la única información válida y oponible a terceros sobre el área de los predios afectada es la contenida en el folio de matrícula inmobiliaria del correspondiente predio, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos. Lo anterior supuso que se incluyeran áreas de un terreno aledaño, de propiedad del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y del departamento de Antioquia.

Por otra parte, la plusvalía fue calculada con base en el área bruta de los inmuebles, sin tener en cuenta ningún descuento por servidumbres, zonas de retiro y afectaciones como (i) servidumbre de tuberías de acueducto para la planta Manantiales, con un ancho de 29 metros (ii) servidumbre para transporte de combustible (oleoducto y gasoducto), con un ancho de 6 metros, (iii) servidumbre para corredor férreo, con zona de retiro de 20 metros, (iv) servidumbre de conducción de energía eléctrica, con un ancho de 12 metros a cada lado de la línea de energía que pasa por los predios afectados, (v) zona de soporte hídrico, reserva ecológica no edificable con un ancho de 30 metros, y (vi) la zona de reserva para la construcción del Corredor Multimodal del río Medellín, que comprende zonas de retiro para la autopista norte, y para la construcción de la doble calzada Bello-Hatillo.

Todas las afectaciones fueron documentadas en el estudio de cálculo de la plusvalía, a pesar de lo cual no fueron tenidas en cuenta a la hora de fijar la plusvalía a cargo de la demandante. En total, el área de afectaciones o retiros que debió tenerse en cuenta para el cálculo de la plusvalía ascendía a 139.604 m².

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **municipio de Bello** se opuso a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos¹⁴:

El procedimiento adelantado por el municipio para la estimación de la participación en plusvalía se ajustó a la normativa vigente, pues se contrató para ello a la Universidad del Atlántico, quien a su vez llevó a cabo su trabajo con peritos adscritos a la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. La ley no exige que los peritos que adelanten el estudio tienen que ser los domiciliados en el territorio donde se localizan los predios objeto de la estimación de la participación en plusvalía. Adicionalmente, el artículo 27 del Decreto Ley 2150 de 1995 permite contratar los avalúos de bienes inmuebles con entidades distintas al IGAC.

La Secretaría de Planeación municipal era la competente para estimar y liquidar el efecto plusvalía por delegación hecha por el alcalde municipal.

¹⁴ Folios 748 a 790, y 1007 a 1028, c.p. 2.



No se desconoció la aplicación del Decreto 1420 de 1998, pues esta norma trata sobre la controversia de los avalúos por parte de la entidad solicitante, pero no por el propietario del predio afectado. No debe confundirse la potestad de la entidad solicitante de los avalúos (en este caso, el municipio) de objetar el avalúo, regulada por dicha norma, con la facultad que tiene el propietario para cuestionar el avalúo utilizado, que se ejerce mediante el recurso que otorga la ley para ello. Por otra parte, la Resolución IGAC 620 de 2008 regula la competencia de esta entidad para resolver controversias sobre sus propios avalúos, y no las controversias que surgen con ocasión de avalúos realizados por otra entidad.

El informe técnico de la memoria del cálculo y liquidación de la participación en plusvalía, y los informes que sirvieron de base a la liquidación fueron puestos a disposición de EPM, conforme lo ordenó la Resolución 2717 de 2009 demandada. Además, esta última fue notificada personalmente, y mediante su publicación en tres avisos dominicales consecutivos en periódicos de amplia circulación en el municipio.

Las áreas para el cálculo de la participación en plusvalía se fijaron con base en la información cartográfica registrada en la oficina de catastro municipal de Bello, que estaba ajustada a la realidad física de los predios. Si se tomara el área señalada en los folios de matrícula inmobiliaria, la participación en plusvalía a cargo de la demandante sería mayor, en tanto el folio del predio con matrícula 001-5058642 presenta un área mayor.

No se tomaron áreas de predios aledaños, pues para la época en que se efectuó el cálculo de la participación en plusvalía, ni EPM, ni el Área Metropolitana ni el departamento habían registrado ante la oficina de catastro municipal la tradición derivada de la venta efectuada a estas últimas en 1999. Y si EPM tenía información diferente sobre el área de los predios, debía solicitar primero un cambio del área ante la oficina de catastro municipal, y luego buscar que ese cambio se reflejara en el área utilizada para el cálculo de la plusvalía.

El folio de matrícula tiene por función documentar la titularidad y los gravámenes o limitaciones al dominio de un predio, pero no es útil para determinar de manera segura la cabida del predio, porque esa información proviene de una declaración susceptible de errores. Por ello se adelantó un trabajo topográfico para determinar la realidad física y los linderos de los predios, y a partir de la información topográfica se podía ajustar la información de la base catastral del municipio. En todo caso, las inconsistencias de la información que en su momento se encontraban en la base cartográfica utilizada por el municipio no conllevan la nulidad de los actos administrativos demandados.

Adicionalmente, se tiene que la Resolución IGAC 620 de 2008 especifica en su artículo 6 que el folio de matrícula inmobiliaria no debe tenerse en cuenta para determinar los avalúos y la cabida de los predios para la participación en plusvalía. El legislador reconoce que los folios de matrícula inmobiliaria pueden contener inexactitudes relativas a esos datos, por lo que el artículo 7 de la mencionada resolución indica que para una correcta identificación del predio debe recurrirse a la entidad catastral.

El estudio de plusvalía señaló las afectaciones de los predios de la demandante, y tuvo en cuenta las correspondientes al retiro para la tubería de la planta Manantiales, el río Medellín, la línea férrea, las líneas de alta tensión, la autopista, y las correspondientes a



las quebradas que pasan por los predios de la demandante, en tanto estaban contempladas en el POT, según lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 388 de 1997. No se tuvieron en cuenta exclusiones de áreas que solo corresponden a un diseño y no a un proyecto, como la del corredor multimodal del río Aburrá, por no estar definido en el POT, y porque tampoco contaba con estudios prediales ni con una fecha de inicio de obras. Además, las afectaciones tienen una duración definida, y solo valen en la medida en que se inscriban en el folio de matrícula inmobiliaria.

Del estudio realizado se encontró que aun cuando el área resultado del levantamiento topográfico (459.350,33 m²) era menor a la utilizada para el cálculo del efecto plusvalía (468.625,02 m²), las afectaciones oficiales sobre los tres predios se reducían de 106.833,93 m² a 89.499,83 m², de manera que el área neta de los predios aumenta en 8.622,03 m², al pasar de 361.228,47 m² a 369.850,50 m².

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia accedió a las pretensiones de la demanda bajo las siguientes consideraciones¹⁵:

En primer lugar, se anota que no existe cosa juzgada frente al presente asunto derivada de la decisión sobre la acción de cumplimiento promovida por la demandante, en tanto tales procesos tienen objetos diferentes: mientras que la acción de cumplimiento se ocupó de la presunta inobservancia del acto presunto derivado del silencio administrativo positivo, y allí se solicitó dar cumplimiento a ese acto y la devolución de las sumas pagadas por concepto de plusvalía, en este proceso se discuten los posibles vicios de legalidad de los actos por los cuales se determinó el efecto plusvalía.

Por otra parte, cabe diferenciar la Resolución 2717 del 14 de diciembre de 2009, expedida por la Secretaría de Planeación de Bello, que crea la obligación de pagar el tributo y determina su monto, de la Resolución 2915 del 28 de diciembre, proferida por la Secretaría de Hacienda municipal, que hace exigible la obligación y su cobro. Por tanto, no puede decirse que en este caso haya un acto administrativo complejo, en tanto la Resolución 2717 de 2009 creó por sí misma la obligación de pago sin necesidad de la concurrencia de otra manifestación de voluntad administrativa. El acto expedido por la Secretaría de Planeación crea una situación jurídica concreta para el sujeto pasivo del tributo, y por ello es un acto independiente, susceptible de ser demandado ante la jurisdicción administrativa.

Para efectuar el cálculo del efecto plusvalía, el municipio acudió a la Universidad del Atlántico, institución de educación superior, aunque esa función le corresponde al IGAC, los catastros descentralizados o los peritos inscritos en las lonjas de propiedad raíz según lo dispuesto en el Decreto 1788 de 2004. Si bien ello se aparta de lo contemplado en la norma, no constituye falsa motivación, pues la determinación de la plusvalía no se basó en normas inexistentes, ni hay incongruencia entre las normas invocadas y la decisión adoptada. Y en el supuesto en que el proceder de la administración haya sido irregular, no cabe declarar la nulidad de los actos, en la medida en que ello configuraría un vicio de legalidad diferente, no alegado en la demanda.

No hay violación de lo dispuesto en el Decreto 1420 de 1998, en tanto allí se regula la revisión del avalúo por parte de la entidad solicitante, que en este caso es el municipio.

¹⁵ Folios 2377 a 2425, c.p. 5.



Para que se examinara la estimación del efecto plusvalía en su caso, la demandante podía acudir a la interposición del recurso de reposición, según lo señalado en el artículo 82 de la Ley 388 de 1997.

Según el artículo 78 de la Ley 388 de 1997, las áreas de los predios tomadas para el cálculo del efecto plusvalía debían ajustarse descontando las áreas de eventuales afectaciones, aunque no estuvieran aún inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria, pero siempre que estuvieran incluidas en el Plan de Ordenamiento Territorial. Y si bien el estudio de la Universidad del Atlántico examinó la existencia de servidumbres y zonas de retiro en los predios afectados, salvo la zona de retiro para el proyecto del río Aburrá y la doble calzada Bello- Hatillo, no los tuvo en cuenta para determinar el monto del tributo.

Si bien la afectación por el corredor multimodal del río Aburrá no se había incluido en los folios de matrícula inmobiliaria, sí estaban contemplados en el POT, por lo que debía descontarse del área sujeta a participación en plusvalía. En cambio, la afectación por la doble calzada Bello-Hatillo no debía descontarse, por no estar en el POT.

El Tribunal concluye que los actos demandados carecen de suficiente soporte legal, pues liquidaron el tributo con base en el estudio practicado, que no tomó en cuenta las afectaciones procedentes, sino que estimó dicho valor con base en el área bruta de los predios de propiedad de la demandante, y no sobre el área neta; esto es, el área disminuida en las afectaciones y zonas de retiro incluidas en el POT, como lo dispone el artículo 78 de la Ley 388 de 1997.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte **demandada** apeló el fallo por las siguientes razones¹⁶:

El Tribunal desconoció la existencia de un acto administrativo complejo en este caso, al confundir los actos que señalan el tributo con los que determinan su exigibilidad. La Resolución 2915 de 2009, expedida por la Secretaría de Hacienda, y que liquida el tributo, no subsiste por sí sola, sino que depende de la Resolución 2717 de 2009, demandada en este caso. En tanto ambas decisiones hacen parte de un acto administrativo complejo, debían demandarse en la misma cuerda procesal.

Por otra parte, la primera instancia erró al declarar la nulidad total de los actos demandados, a pesar de que sostuvo que el cargo que cuestiona en su totalidad tales decisiones (la falta de competencia de la Universidad del Atlántico para realizar el estudio para el cálculo de la plusvalía) no prosperó. Si los actos eran anulables por no haber liquidado el tributo sobre las áreas correctas, el Tribunal debió declarar la nulidad parcial, y ordenar al municipio la realización de una nueva liquidación sobre las áreas netas.

En todo caso, no había lugar a anular los actos ni siquiera parcialmente, pues no se adujo como cargo que el yerro de los mismos consistía en el cobro sobre el área bruta de los predios, lo cual llevó al Tribunal a proferir una decisión incongruente (*ultra petita*). Tampoco puede desconocerse que los actos demandados corresponden a una acción urbanística constitutiva del hecho generador de la participación en plusvalía, por lo que su cobro es procedente, aún si había que estimarla en un menor valor.

¹⁶ Folios 2429 a 2495, c. p. 5.



Se incurre también en una incongruencia *extra petita*, al afirmarse que el valor por efecto plusvalía debía establecerse multiplicando el valor por metro cuadrado de área bruta por el área neta, pues la demandante no atacó la metodología de cálculo, consistente en multiplicar el valor del metro cuadrado determinado para el área bruta, por el área bruta de cada predio.

No es cierto que había lugar a descontar el área correspondiente al corredor multimodal del río Aburrá, pues si bien se encontraba contemplado en el POT, no había sido incluido como afectación en el folio de matrícula inmobiliaria, por lo que no es eventual su ocurrencia, y no cumple con los requisitos para tenerse en cuenta según el artículo 37 de la Ley 9 de 1989. Debe tenerse en cuenta que el municipio certificó en el año 2015 cuáles eran las áreas de eventuales o efectivas afectaciones sobre los predios de propiedad de EPM, entre las cuales no se encuentra incluida la del corredor multimodal del río Aburrá.

El Tribunal yerra al considerar que debe disminuirse las áreas de las “eventuales” afectaciones de que habla el artículo 78 de la Ley 388 de 1997, aún si tales afectaciones no son válidas según lo establecido en el artículo 37 de la Ley 9 de 1989. El hecho de que una vía pública se proyecte y se incluya en el POT no tiene la entidad de suplir la limitación y afectación efectiva que debe realizarse según esta última norma.

Por último, sostiene que en este caso existe cosa juzgada, en la medida en que el Tribunal Administrativo de Antioquia ya había estudiado el presente asunto con ocasión del fallo de segunda instancia dentro del proceso de la acción de cumplimiento, en el que se reconoció la existencia de un acto administrativo complejo, y se determinó y liquidó la plusvalía.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **parte demandante** reiteró en general los argumentos expuestos en la demanda¹⁷.

La **parte demandada**, por su parte, insistió en lo dicho en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación¹⁸.

MINISTERIO PÚBLICO

El **Ministerio Público** solicitó modificar la sentencia apelada, y en su lugar, anular parcialmente los actos demandados¹⁹.

A su juicio, no cabe hablar de la existencia de un acto administrativo complejo compuesto por la Resolución 2915 de 2009 que liquida el tributo, y la Resolución 2717 de 2009, que determina el efecto plusvalía sobre los predios de la demandante. Tales actos tienen relación, por cuanto desarrollan el fenómeno de la plusvalía relativa a los mismos predios, pero ello no significa que para la expedición de cada uno de los actos sea necesaria la concurrencia de varias autoridades, pues ello no se desprende de las normas que regulan la estimación de la plusvalía.

¹⁷ Expediente electrónico en la plataforma SAMAI, documento nro. 18.

¹⁸ Expediente electrónico en la plataforma SAMAI, documento nro. 19.

¹⁹ Expediente electrónico en la plataforma SAMAI, documento nro. 20.



No puede considerarse tampoco que exista cosa juzgada en este caso, derivada de la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en la acción de cumplimiento, en tanto el presente proceso tiene un objeto diferente a esa acción. Es evidente que esta última, que fue negada en relación con la Resolución 2915, no solo no decidió de fondo el asunto de la plusvalía, porque dicha Resolución 2915 no contenía su determinación sino su liquidación, sino que no constituye un juicio sobre un acto complejo, por lo que no puede tomarse este proceso como un nuevo juicio sobre un asunto ya considerado por la jurisdicción administrativa, en el debate adelantado en la acción de cumplimiento.

No se presentan los supuestos de incongruencia de la sentencia a que alude el apelante, en tanto las pretensiones de la demanda se encaminan a cuestionar el cálculo del efecto plusvalía sustentado en el estudio de la Universidad del Atlántico, lo que involucraba su cálculo la operación de multiplicación como parte del procedimiento para establecerla, por lo que esa operación debía ser parte del análisis del Tribunal. El hecho de haber anulado en su totalidad la actuación demandada no configura un fallo *extra petita*, pues ello es parte del análisis en la segunda instancia.

En cuanto a la exclusión de áreas derivadas de las afectaciones, lo procedente era excluirlas del cálculo porque resultaba ser un aspecto parcial de la actuación demandada, y no su contenido total. Por ello asiste razón al municipio apelante en que la nulidad sea parcial, puesto que la determinación de la plusvalía en la Resolución 2717 demandada en este proceso solo se vio afectada en relación con las áreas que debían excluirse, y no por razones que pusieran en duda la legalidad de la integridad de las resoluciones demandadas.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por el municipio demandado, le corresponde a la Sala examinar en primer lugar si hay cosa juzgada material sobre un acto administrativo complejo en el presente asunto. En caso contrario, deberá ocuparse de (i) si el Tribunal incurrió en incongruencia *ultra petita*, al declarar la nulidad total de los actos demandados, y en tal caso (ii) si el cálculo del efecto plusvalía contenido en tales actos se ajustó a la ley, o si adolecen de vicios que dan lugar a su nulidad parcial.

Sobre el acto administrativo complejo

Conforme lo ha sentado la jurisprudencia, “*El acto administrativo complejo es aquel que para su formación requiere la reunión de varias voluntades de la misma entidad o de varias entidades que se integran con unidad de objeto y fin*”²⁰. La configuración de un acto complejo requiere que el examen de legalidad de la actuación administrativa se haga teniendo en cuenta todas las expresiones que conforman la voluntad de la administración, provenientes de la misma o de diferentes autoridades.

En este caso, se tiene que, por una parte, se expidió la Resolución 2717 de diciembre 14 de 2014 de la Secretaría de Planeación del municipio de Bello, que estima el efecto

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencias del 19 de abril de 2018, exp. 23380, M.P. Milton Chaves García, y del 2 de mayo de 2019, exp. 22090, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, entre otras.



plusvalía sobre tres predios de propiedad de la demandante; y por otra parte, la Resolución 2915 del 28 de diciembre, proferida por la Secretaría de Hacienda municipal, que hace exigible la obligación y el cobro de este tributo.

Estos actos, si bien contienen decisiones administrativas relacionadas, no conforman un acto administrativo complejo, pues no corresponden a la formación de un solo acto administrativo mediante la reunión de varias voluntades de entidades administrativas distintas, sino que son decisiones diferentes, con objetos claramente diferenciados: el primero de ellos determina el efecto plusvalía que corresponde a los predios de la demandante con ocasión del cambio del uso del suelo derivado de la expedición del Acuerdo Municipal 033 de 2009, mientras que el segundo cuantifica el tributo, o el “valor exigible” a cargo de EPM, derivado de tal hecho generador.

La Sala ya había considerado que en este caso no existía un acto administrativo complejo, por lo cual no cabe sujetar el pronunciamiento sobre la legalidad de los actos objeto de este proceso a lo dispuesto en el proceso contra la resolución que liquidó el tributo a cargo de la demandante. Dijo la Sala en esa oportunidad²¹:

“...es importante destacar que la Resolución 2915 de 2009, expedida por la secretaría de hacienda municipal de Bello, fue la que determinó y liquidó el valor a pagar por concepto de plusvalía, y es el acto demandado en este caso, razón por la que no puede confundirse o integrarse a la Resolución 2717 de 2009, en un supuesto “acto complejo” como lo pretende el municipio, en tanto son independientes y subsisten individualmente. Además, se reitera en que esa argumentación es ajena y novedosa al debate.

“En el *sub judice* es claro que el acto acusado -Resolución 2915 de 28 de diciembre de 2009-, proferido por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Bello, tenía como propósito determinar la participación y liquidar la plusvalía a pagar para los predios de propiedad de EPM, motivo por el cual no puede predicarse que exista unidad de contenido, y no se requiere de la fusión de voluntades de los órganos que concurren a la formación del acto para su existencia, pues en dicha resolución está de manera completa expresada la voluntad de la Administración de establecer el tributo a cargo de la demandante”.

Así, es claro que los actos que son objeto de este proceso, que son aquellos por medio de los cuales la Secretaría de Planeación municipal estimó el efecto plusvalía sobre los predios de propiedad de EPM son independientes del acto que liquida el tributo, y que fue objeto de examen en otro proceso, lo cual lleva a concluir que no constituyen un acto administrativo complejo que debía demandarse en una sola ocasión, ni tampoco a estimar que la decisión tomada en ese otro proceso condicione el juicio de legalidad que se adelanta en esta oportunidad sobre los actos de estimación del efecto plusvalía.

No prospera el cargo.

Inexistencia de cosa juzgada

Como se expuso anteriormente, la demandante presentó una acción de cumplimiento con el fin de que se ordenara al municipio de Bello declarar la configuración del silencio

²¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 3 de septiembre de 2020, exp. 21858, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



administrativo positivo con ocasión de la falta de respuesta al recurso de reconsideración presentado contra la Resolución 2915 de 2009²². Esta pretensión fue denegada por el Juzgado Veinte Administrativo del Circuito de Medellín en sentencia del 18 de julio de 2011²³, decisión que fue confirmada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia en sentencia del 19 de agosto de 2011²⁴.

La decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Antioquia en el proceso mencionado no constituye cosa juzgada para el presente asunto, comoquiera que ambos procesos tienen objetos diferentes: en el debate suscitado por la presentación de la acción de cumplimiento se estudió la legalidad de ordenar el cumplimiento de un acto ficto, derivado de la falta de respuesta por parte de la Secretaría de Hacienda al recurso de reconsideración presentado contra la Resolución 2915 de 2009, mientras que en este se estudia la legalidad de la estimación del efecto plusvalía, efectuada por la Secretaría de Planeación municipal.

Es claro que la decisión tomada por el Tribunal respecto al cumplimiento del acto presunto que alegaba la demandante no afecta el juicio de legalidad que se adelanta en esta ocasión, por corresponder a asuntos diferentes, como ya se anotó. Además, cabe señalar, como lo anota el Ministerio Público, que en dicha sentencia no se tomó una decisión de fondo sobre la estimación de la plusvalía, en virtud a que ello era objeto de debate en otro proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que no hay ninguna decisión tomada en el trámite de la acción de cumplimiento que afecte la decisión de fondo que debe tomarse en este caso.

Por lo anterior, no prospera el cargo.

De la congruencia de la sentencia apelada

En virtud del principio de congruencia, las decisiones de los jueces deben mostrar plena correspondencia entre su parte motiva y su parte resolutive, de tal manera que la decisión tomada se encuentre fundamentada en los argumentos y las normas examinados en la parte motiva de la misma providencia, según los hechos probados y las solicitudes de las partes dentro del proceso. Dijo esta Corporación sobre el particular²⁵:

“Este principio de la congruencia de la sentencia, exige de una parte que exista armonía entre la parte motiva y la parte resolutive de la misma, lo que se denomina congruencia interna, y de otra, que la decisión que ella contenga, sea concordante con lo pedido por las partes tanto en la demanda, como en el escrito de oposición, denominada congruencia externa, es decir, se tome la decisión conforme se ha marcado la controversia en el proceso”.

La Sala no comparte la afirmación del apelante en cuanto a la existencia de una incongruencia derivada de la falta en la demanda de un cargo relativo al cobro sobre el área bruta de los predios, pues la demanda sí objeta la actuación de la administración en punto a las áreas que debieron tenerse en cuenta para estimar el efecto plusvalía a su cargo. Si bien no se cuestiona la realización del hecho generador, la demanda sí pone

²² Folios 1071 a 1085, c. p. 2.

²³ Folios 1105 a 1117, c. p. 2.

²⁴ Folios 1118 a 1127, c. p. 2.

²⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 16 de agosto de 2002, exp. 12668, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié, reiterada en sentencias de 21 de noviembre de 2007, exp. 15770, C.P. María Inés Ortiz Barbosa, 6 de octubre de 2009, exp. 16533 y de 22 de marzo de 2013, exp. 19192, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.



en tela de juicio el contenido de los actos demandados en relación a las áreas de los predios que debían ser tomadas como base para el cálculo del efecto plusvalía.

Por otra parte, la sentencia apelada consideró que había lugar a declarar la nulidad de los actos demandados por falsa motivación, comoquiera que la administración municipal no calculó el efecto plusvalía a cargo de la demandante teniendo en cuenta las afectaciones existentes sobre sus predios, a pesar de que tales afectaciones sí habían sido documentadas en el estudio que sirvió de base para la estimación de la plusvalía. Para examinar este punto, la Sala abordará a continuación lo relativo al cálculo del efecto plusvalía y de la participación en plusvalía.

El cálculo del efecto plusvalía y de la participación en plusvalía

Según la Ley 388 de 1997, la participación en plusvalía es el tributo que pueden cobrar los municipios o distritos a los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en su jurisdicción, como consecuencia de una actuación administrativa consistente en una acción urbanística relacionada con la incorporación del suelo rural al de expansión urbana, o de la clasificación de parte del suelo rural como urbano, o del cambio de uso del suelo o del mayor aprovechamiento del suelo.

Los actos demandados tienen por objeto la liquidación del efecto plusvalía derivado del cambio del uso del suelo en la subzona en que se encuentran los inmuebles ubicados de propiedad de EPM. Esa liquidación debe hacerse según el procedimiento indicado en el artículo 76 de la Ley 388 de 1997, que dispone:

“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 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”.

(Subraya la Sala).

A su vez, el artículo 78 de la misma ley define el área de cada predio afectada por la participación en plusvalía:

“Artículo 78. Área objeto de la participación en la plusvalía. El número total de metros cuadrados que se considerará como objeto de la participación en la plusvalía será, para el caso de cada inmueble, 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



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01339-01 (25384)

Demandante: Empresas Públicas de Medellín E.S.P.

FALLO

sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas, las cuales deben estar contempladas en el plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen.

(Subraya la Sala).

El artículo 37 de la Ley 9 de 1989, aplicable según el municipio apelante, establece la duración de las afectaciones establecidas con ocasión de la realización de obras públicas:

“Artículo 37. Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta una máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia.

Esta norma fija la duración de las afectaciones urbanísticas derivadas de una obra pública que afectan a un predio particular, para efectos de la adquisición del inmueble por parte de una entidad pública en un proceso de expropiación, cuestión ajena al del cálculo de la participación en plusvalía. En la medida en que regula un supuesto de hecho diferente al del cálculo de este tributo, no resulta aplicable para determinar las afectaciones que deben estimarse para el cálculo del mismo, pues las que deben tenerse en cuenta son las afectaciones aún eventuales que recaen sobre el inmueble, siempre que estén contempladas en el POT o en los instrumentos que lo desarrollan, conforme lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 388 de 1997.

Según lo anterior, la propia Ley 388 de 1997 diferencia entre el cálculo del efecto plusvalía, y el cálculo de la participación en la plusvalía: El efecto plusvalía (esto es, el mayor valor obtenido por cada predio como resultado de la acción urbanística del municipio) será igual al mayor valor por metro cuadrado del predio, multiplicado por el total de la superficie del mismo; mientras que para el cálculo de la participación en plusvalía (el tributo derivado de tal acción urbanística), debe partirse de la totalidad del área del mismo, y a ello debe descontarse el área correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias y a las eventuales afectaciones que recaigan sobre el inmueble, siempre que se encuentren contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Por tanto, el efecto plusvalía comprende la totalidad del predio, en tanto se estima teniendo en cuenta “...el total de la superficie del predio objeto de la participación en la plusvalía”, conforme lo expresa el numeral 3 del artículo 76 de la Ley 388 de 1997. Ello supone que el cálculo del efecto plusvalía no debe incluir las afectaciones o zonas de retiro que afecten al inmueble, en tanto debe estimarse sobre la superficie total del predio.

En contraste, el cálculo de la participación en la plusvalía sí debe tener en cuenta las afectaciones que recaen sobre el predio. Para la Sala, el artículo 78 de la Ley 388 de 1997 es claro al permitir descontar, en el cálculo de la participación en plusvalía, el área correspondiente a las afectaciones que recaen sobre cada predio, aún si tienen un carácter meramente eventual o no definitivo. Lo anterior no supone que deban tenerse en cuenta afectaciones o zonas de retiro arbitrarias o generales, pues la misma norma exige que tales zonas deben estar contempladas en el POT correspondiente, como forma de garantizar la viabilidad o seriedad de la afectación cuya área se pretende detraer de la cabida total del predio afectado. Por ello, si las áreas de afectación se encuentran establecidas en el POT, hay lugar a descontar el área afectada por las mismas del área

14

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>



SC 5780-6



total del predio sujeto a participación en plusvalía, independientemente de que no figuren como afectaciones definitivas en el folio de matrícula inmobiliaria del predio afectado.

El artículo 41 del Acuerdo 033 del 3 de septiembre de 2009, que modificó el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio demandado contempla una afectación correspondiente al corredor multimodal del río Aburrá:

“Artículo 41. La interacción del Sistema de Movilidad Metropolitano con el municipio de Bello. Los componentes del sistema vial metropolitano y que interactúan con el municipio de Bello son:

1. Corredor Multimodal del río Aburrá: Sobre el río Aburrá se consolida el corredor multimodal conformado por la vía regional, la vía distribuidora y la vía de servicio en ambos sentidos. Así mismo se reservan las fajas para las líneas férreas que serán utilizadas para el transporte de residuos, cargas y pasajeros. Este corredor ha sido jerarquizado como la única autopista metropolitana, dado el número de carriles, la velocidad de diseño y demás especificaciones. Para dicho corredor se ha reservado una faja libre entre bordes superiores del proyecto de canal de sesenta (60) metros de sección pública en ambos costados, entre ancón norte y ancón sur, distribuido de la siguiente manera:

(...)”

Lo anterior implica que sí es procedente descontar el área correspondiente a la afectación derivada del proyecto del corredor multimodal del río Aburrá en el cálculo de la participación en la plusvalía, en la medida en que se encontraba contemplada en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio. Aún si no se encontraba en el folio de matrícula inmobiliaria, su inclusión en el POT es condición necesaria y suficiente para que el área de la afectación pueda detraerse del área de cálculo de la participación en plusvalía, conforme lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 388 de 1997.

Con todo, la Sala considera que la conclusión del Tribunal de declarar la nulidad de los actos objeto de este proceso no se aviene con el análisis anterior, como quiera que se confunde el cálculo del efecto plusvalía (que recae sobre la totalidad del área de los predios) con el cálculo de la participación en plusvalía.

Según el artículo 1.º de la Resolución 2717 de 2009 demandada, su objeto es el siguiente²⁶:

“ARTÍCULO 1. Determinar que el efecto plusvalía por metro cuadrado de terreno para el Polígono No. 2 de la Fracción del Área Urbana del Municipio de Bello, ubicada en la Llanura Aluvial del Río Aburrá, es el indicado de manera general en el siguiente cuadro resumen:

(...)

Matrícula inmobiliaria	Área terreno en M2	ZHF [zonas homogéneas físicas] antes de la acción generadora de plusvalía	Valor M2 de suelo	ZHF después de la acción generadora de plusvalía	Valor M2 de suelo	Plusvalía por M2
001-5058642	173.796,51	172521154512	\$130.000	172521154512	\$520.000	\$390.000
001-5171836	123.881,91	172521154512	\$130.000	172521154512	\$650.000	\$520.000

²⁶ Resolución 2717 de 2009, folios 383 y 384, c. p. 1.



001-5044712	170.383,98	172521143212	\$75.000	172521143212	\$350.000	\$275.000
-------------	------------	--------------	----------	--------------	-----------	-----------

(...)

El efecto plusvalía, para cada uno de los inmuebles de que trata esta Resolución, ubicados en el Polígono No. 2 de la Fracción del Área Urbana del Municipio de Bello, ubicada en la Llanura Aluvial del Río Aburrá, y que se encuentra consignado en el cuadro anterior en el cual parece la [sic] código predial, dirección, matrícula inmobiliaria y propietario, es el siguiente:

(...)

Matrícula inmobiliaria	Área terreno en M2	Efecto plusvalía por predio
001-5058642	173.796,51	\$67.780.637.612,00
001-5171836	123.881,91	\$64.418.594.302,00
001-5044712	170.383,98	\$46.855.593.656,00

(Subraya la Sala).

Es claro que el objeto de la Resolución 2717 de 2009 demandada era la estimación del efecto plusvalía sobre los predios de la demandante, y no de la participación en plusvalía, por lo que no había lugar a detraer el área de los predios sujeta a afectaciones. La ley establece que las áreas sobre las cuales recaen afectaciones deben detraerse en el cálculo de la participación en plusvalía (el tributo como tal), y no del cálculo del efecto plusvalía. Por tanto, no cabe predicar vicio de legalidad en la estimación del efecto plusvalía al no haber tenido en cuenta las áreas afectadas, en la medida en que estas deben descontarse en punto a la determinación de la participación en plusvalía, y no del efecto plusvalía.

Por tanto, para la Sala es claro que la conclusión del Tribunal que llevó a anular los actos demandados no tiene sustento, en la medida en que resulta de una confusión entre dos procedimientos diferentes, aunque relacionados, como se expuso más arriba: Los actos aquí demandados se ocupaban de la cuantificación del efecto plusvalía, que sí debía recaer sobre la superficie total de cada inmueble afectado, y no del efecto plusvalía, para lo cual sí es menester tener en cuenta las afectaciones que recaen sobre cada predio, de conformidad con lo ordenado en el artículo 78 de la Ley 388 de 1997.

Por ello, no hay lugar a declarar la nulidad integral de los actos demandados, en la medida en que no prosperó el cargo presentado en la demanda que atacaba en su integridad los actos demandados, cual era el de la competencia de la entidad que efectuó el estudio que sirvió de base para la estimación del efecto plusvalía contenido en los actos demandados. Y tampoco cabe declarar la nulidad parcial de los mismos, en la medida en que las objeciones planteadas en la demanda sobre el error en las áreas de afectación que recaían sobre los inmuebles se refieren a la estimación de la participación en la plusvalía, cuestión diferente a la decidida en los actos demandados, que se refiere al cálculo del efecto plusvalía.

En consideración a lo anterior, esta Sala concluye que no hay razón para anular los actos demandados, en la medida en que los cargos contenidos en la demanda, y que sustentan tanto las pretensiones principales como las subsidiarias no prosperaron, por lo que se impone revocar la sentencia apelada, y en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.



Condena en costas

Se observa que, a la luz de los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y 365 numeral 8 del Código General del Proceso, no procede la condena en costas (gastos procesales y agencias en derecho) en esta instancia, por cuanto en el expediente no se encuentran pruebas que las demuestren o justifiquen.

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,

F A L L A

PRIMERO: Revocar la sentencia apelada. En su lugar

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda.

TERCERO: No procede la condena en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

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

(Firmado Electrónicamente)

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sección

(Firmado Electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Ausente con permiso

(Firmado Electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado Electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO