



Radicación: 25000-23-37-000-2013-01147-01 (24361)

Demandante: Alianza Fiduciaria S.A.

**FALLO**

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

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

**Bogotá, D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022)**

**Asunto:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 25000-23-37-000-2013-01147-01 (24361)  
**Demandante:** ALIANZA FIDUCIARIA S.A.  
**Demandado:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO  
DISTRITAL DE BOGOTÁ.

**Tema:** Participación en plusvalía. Motivación del acto de liquidación.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 29 de agosto de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda.

**ANTECEDENTES**

El 11 de agosto de 2005, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 271, “*Por el cual se reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 13, LOS CEDROS, ubicada en la Localidad de USAQUÉN*”, el cual configuró la acción urbanística por mayor aprovechamiento del suelo en varios subsectores de la UPZ mencionada.

El 28 de octubre de 2011, y mediante escrituras públicas números 3323, 3324, 3325 y 3326 de la Notaría 44 de Bogotá, respectivamente, se constituyeron los patrimonios autónomos denominados Fideicomiso Belmira 1, Fideicomiso Belmira 2, Fideicomiso Belmira 3 y Fideicomiso Belmira 4, a los cuales fueron aportados los inmuebles ubicados en la CL 145 7F números 68/76/80/86 de la ciudad de Bogotá<sup>1</sup>.

El 13 de enero de 2012, el Director de Norma Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá expidió el Memorando 3-2012-00634, mediante el cual conceptuó que el englobe de los predios de la referencia sí causó el efecto plusvalía por mayor área edificable<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Folios 31 a 106, c.p. 1.

<sup>2</sup> Folios 117 a 120, c.p. 1.



Radicación: 25000-23-37-000-2013-01147-01 (24361)

Demandante: Alianza Fiduciaria S.A.

**FALLO**

En el mes de marzo de 2012, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD- realizó el estudio de cálculo de la participación en el efecto plusvalía correspondiente a la integración predial de los inmuebles ubicados en la CL 145 7F números 68/76/80/86 de Bogotá, en el cual estimó la plusvalía en \$522.899,66 por metro cuadrado<sup>3</sup>.

El 28 de diciembre de 2012, el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital expidió la Resolución nro. 1743, mediante la cual liquidó la participación en el efecto plusvalía por metro cuadrado generado por la integración de los predios mencionados, en el valor indicado en el estudio efectuado por la entidad (\$522.899,66)<sup>4</sup>.

El día 6 de febrero de 2013, el representante legal de la sociedad Alianza Fiduciaria S.A., actuando como vocera de los patrimonios autónomos a los que fueron incorporados los predios integrados, presentó recurso de reposición contra la Resolución 1743 del 28 de diciembre de 2012<sup>5</sup>, el cual fue resuelto mediante la Resolución 289 del 2 de abril de 2013, confirmando en todas sus partes la resolución recurrida<sup>6</sup>.

## DEMANDA

### 1. Pretensiones

En ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la sociedad Alianza Fiduciaria S.A., en calidad de vocera de los patrimonios autónomos denominados Fideicomiso Belmira 1, Fideicomiso Belmira 2, Fideicomiso Belmira 3 y Fideicomiso Belmira 4, formuló las siguientes pretensiones<sup>7</sup>:

#### “2.1. PRETENSIONES PRINCIPALES

2.1.1. Pretendemos que se DECLARE LA NULIDAD de la Resolución 1743 del 28 de diciembre de 2012 y de la Resolución No. 289 del 2 de abril de 2013 mediante las cuales la U.A.E de Catastro Distrital liquidó el valor del metro cuadrado de la Participación en el Efecto Plusvalía para los predios mencionados en la referencia del presente escrito, en cuantía de \$522.899,66.

  
2.1.2. En consecuencia, como RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO pretendemos que se declare que la sociedad Alianza Fiduciaria S.A., vocera de los patrimonios autónomos denominados Fideicomiso Belmira 1, Fideicomiso Belmira 2, Fideicomiso Belmira 3 y Fideicomiso Belmira 4, no está obligada a declarar ni pagar la Participación en el Efecto Plusvalía determinado mediante resoluciones 1743 del 28 de diciembre de 2012 y 289 del 2 de abril de 2013.

  
2.1.3. Como REPARACIÓN DEL DAÑO, pretendemos la indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, en cuantía de \$8.120.000 más el diez por ciento (10%) del valor que resulte a favor del contribuyente en virtud de la sentencia que declare la nulidad de los actos administrativos demandados.

<sup>3</sup> Folios 121 a 131, c.p. 1.

<sup>4</sup> Folios 134 a 1137, c.p. 1.

<sup>5</sup> Folios 138 a 149, c.p.1.

<sup>6</sup> Folios 154 a 158, c.p. 1.

<sup>7</sup> Folios 210 a 212, c.p.1.



## 2.2. PRIMERAS PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

2.2.1. Pretendemos que se DECLARE LA NULIDAD de la Resolución 1743 del 28 de diciembre de 2012 y de la Resolución No. 289 del 2 de abril de 2013 mediante las cuales la U.A.E de Catastro Distrital liquidó el valor del metro cuadrado de la Participación en el Efecto Plusvalía para los predios mencionados en la referencia del presente escrito, en cuantía de \$522.899,66. <sup>[1]</sup> <sub>[SEP]</sub>

2.2.2. En consecuencia, como RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO pretendemos que se acepte que la liquidación de la Participación en el Efecto Plusvalía por metro cuadrado generada por la integración de los predios mencionados en la referencia del presente escrito, equivale a \$265.899,66. <sup>[1]</sup> <sub>[SEP]</sub>

2.2.3. Como REPARACIÓN DEL DAÑO, pretendemos la indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, en cuantía de \$8.120.000 más el diez por ciento (10%) del valor que resulte a favor del contribuyente en virtud de la sentencia que declare la nulidad de los actos administrativos demandados. <sup>[1]</sup> <sub>[SEP]</sub>

## 2.3. SEGUNDAS PRETENSIONES SUBSIDIARIAS <sup>[1]</sup> <sub>[SEP]</sub>

2.3.1. Pretendemos que se DECLARE LA NULIDAD de la Resolución 1743 del 28 de diciembre de 2012 y de la Resolución No. 289 del 2 de abril de 2013 mediante las cuales la U.A.E de Catastro Distrital liquidó el valor del metro cuadrado de la Participación en el Efecto Plusvalía para los predios mencionados en la referencia del presente escrito, en cuantía de \$522.899,66.

2.3.2. En consecuencia, como RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO pretendemos que se efectúe u ordene efectuar la liquidación correcta de la Participación en el Efecto Plusvalía por la integración de los predios mencionados en la referencia del presente escrito. <sup>[1]</sup> <sub>[SEP]</sub>

2.3.3. Como REPARACIÓN DEL DAÑO, pretendemos la indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, en cuantía de \$8.120.000 más el diez por ciento (10%) del valor que resulte a favor del contribuyente en virtud de la sentencia que declare la nulidad de los actos administrativos demandados". <sup>[1]</sup> <sub>[SEP]</sub>

## 2. Normas violadas y concepto de violación

La demandante invocó como normas violadas los artículos 29 de la Constitución Política; 77 de la Ley 388 de 1997; 1 y 3 del Decreto 1420 de 1998; el Decreto Distrital 271 de 2005, y el artículo 27 de la Resolución IGAC 620 de 2008.

El **concepto de la violación** se sintetiza así:

### Falsa motivación

Los actos demandados son nulos, por cuanto para el cálculo del efecto plusvalía, Catastro Distrital tuvo en cuenta índices de ocupación y de construcción de un sector urbano equivocado: Mientras los inmuebles que fueron objeto de integración predial y de estimación del efecto plusvalía pertenecen al sector normativo número 10 de la UPZ, según lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto Distrital 271 de 2005, en el Memorando 3-2012-00634 del 13 de enero de 2013, el Director de Norma Urbana de esa entidad tomó los índices de ocupación y construcción correspondientes al sector 2.



Radicación: 25000-23-37-000-2013-01147-01 (24361)

Demandante: Alianza Fiduciaria S.A.

**FALLO**

La entidad demandada omitió basar su decisión en avalúos efectuados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que hiciera sus veces, o por personas jurídicas privadas registradas y autorizadas por la Lonja de Propiedad Raíz. En cambio, se basó en valores registrados en la revista Construdata nro. 131, que aunque es una publicación especializada para el sector de la construcción, no corresponde a una publicación de una entidad autorizada para el efecto, como lo dispone el Decreto 1420 de 1998.

Se violó el debido proceso de la demandante, en tanto la UAECD se basó en supuestos estudios de mercado que nunca puso en conocimiento de la demandante. Además, el número de la revista Construdata en que se basó el avalúo no contiene listas de precios que permitan efectuar un avalúo, pues ese número está dedicado en su totalidad a la XIX Bienal Colombiana de Arquitectura.

Por otra parte, la UAECD determinó el efecto plusvalía teniendo en cuenta los costos de construcción por metro cuadrado correspondientes a una zona de vivienda multifamiliar de estrato medio bajo, cuando realmente el proyecto de construcción se ubica en una zona de vivienda consolidada en estratos medios y altos.

Se advierte también una contradicción en los actos liquidatorios, pues mientras la Resolución 1743 de 2012 señala que el valor del área construida según los parámetros del Acuerdo 6 de 1990 es de \$9.748,41/m<sup>2</sup>, la Resolución 289 de 2013 (que resuelve el recurso de reposición) dice que ese valor es de \$12.914,40/m<sup>2</sup>.

### **Falta de motivación**

El estudio de cálculo del efecto plusvalía violó el derecho al debido proceso de la demandante por falta de motivación, en tanto no expuso ni explicó cuál es el área ocupable de los pisos construibles, por lo que resulta inexplicable cómo fijó el área total construible en 13.536,11 m<sup>2</sup>, y el área vendible en 12.657,84 m<sup>2</sup>.

La entidad demandada omitió utilizar, exponer y explicar el procedimiento para calcular el efecto plusvalía como lo exigen los artículos 77 de la Ley 388 de 1997 y 27 de la Resolución IGAC 620 de 2008. No se explica de dónde se tomaron los datos de área construible, del aumento de potencial constructivo, ni se mencionan los supuestos avalúos y estudios de mercado de donde la entidad demandada obtuvo el valor para el metro cuadrado antes y después de la acción urbanística, ni el factor multiplicador, ni los costos y gastos de construcción.

Tampoco se tuvo en cuenta la factibilidad comercial del proyecto, como lo ordena la aplicación del método residual para realizar avalúos, según lo dispuesto en el artículo 4 de la Resolución IGAC 620 de 2008.

### **Estimación subsidiaria de la participación en plusvalía**

Por último, solicita la demandante que, en caso en que se desestimen sus pretensiones, se fije el valor del efecto plusvalía a su cargo en \$265.899,66/m<sup>2</sup>, con base en las cifras ofrecidas por la Secretaría de Planeación Distrital y omitidas en el



Radicación: 25000-23-37-000-2013-01147-01 (24361)

Demandante: Alianza Fiduciaria S.A.

**FALLO**

cálculo efectuado por la UAECD, teniendo en cuenta que el área vendible del proyecto bajo el Decreto 271 de 2005 es de 12.150,44 m<sup>2</sup>.

## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La **Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá** se opuso a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos<sup>8</sup>:

Según el Acuerdo 257 de 2006, expedido por el Concejo Distrital, la U.A.E. de Catastro Distrital de Bogotá tiene como función elaborar avalúos comerciales para las entidades públicas y privadas que lo soliciten, así como la de calcular y determinar el efecto plusvalía. Por lo tanto, esta entidad hace las veces del IGAC en el distrito capital de Bogotá, de acuerdo con el Decreto 1420 de 1998, por lo que para estimar el efecto plusvalía no requiere acudir a avalúos realizados por el IGAC o por otra entidad pública o privada.

En cuanto a la utilización de los datos contenidos en la revista Construdata, se tiene que los mismos fueron un insumo para estimar el valor del metro cuadrado de terreno. Aunque los datos incluidos en esta son un referente importante para realizar investigaciones de mercado y cálculos inmobiliarios, ello no significa que la entidad haya omitido la realización del respectivo avalúo para el cálculo del efecto plusvalía, ni que la información tomada de la revista sea el avalúo mismo, o que haya sido el único dato utilizado para el cálculo del efecto plusvalía.

Si bien es cierto que el número 131 de esa publicación se dedicó enteramente a la XIX Bienal Colombiana de Arquitectura, la misma revista publica periódicamente sus listas de costos en tablas comparativas. Así, los listados de costos de construcción que correspondían al número 131 (junio- agosto de 2004) fueron consultados en el siguiente (nro. 132, septiembre- noviembre de 2004), que recoge los datos del listado del número anterior, tal como se consignó en el informe técnico.

La entidad estimó el efecto plusvalía atendiendo a los lineamientos y a la normatividad aplicable, lo cual incluyó la realización de un avalúo comercial sobre los predios objeto de integración predial. La mención del sector normativo 2 en el Memorando 3-2012-00634 del 13 de enero de 2013, en lugar del correcto (10) es un error de digitación que no afectó el cálculo del efecto plusvalía.

No es cierto que la entidad demandada haya omitido explicar los cálculos realizados para estimar el efecto plusvalía. El documento que debe incluir el área construible, el aumento del potencial constructivo y los demás datos requeridos es el informe técnico de cálculo elaborado por la Subdirección Técnica de la entidad, documento que hace parte del acto mismo de liquidación. Este estudio fue plenamente conocido por la demandante, quien tuvo pleno acceso a toda la información atinente a los procedimientos efectuados para el cálculo del efecto plusvalía.

La diferencia en el valor del área construida entre las resoluciones 1743 de 2012 y 298 de 2013 se explica porque en la primera se tomó el área para comparar, que no incluye todas las cesiones urbanísticas obligatorias conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 388 de 1997, mientras que la resolución 289 de 2013 toma la totalidad del

<sup>8</sup> Folios 246 a 264, c.p. 1.



Radicación: 25000-23-37-000-2013-01147-01 (24361)

Demandante: Alianza Fiduciaria S.A.

**FALLO**

área construida, en aplicación del método residual de cálculo dispuesto en la Resolución IGAC 620 de 2008.

Para determinar los costos de construcción, la entidad se basó en el prototipo de inmueble obtenido en la investigación económica, y en los datos del inmueble que se proyecta construir de acuerdo a lo permitido por la norma. Se tomó el valor de los costos de vivienda multifamiliar de estrato medio bajo, en tanto este valor está proyectado para un área más acorde con la del proyecto de construcción.

En todo caso, se respetó el rango medio del mercado del predio resultante del englobe, teniendo en cuenta el sector en el que se ubica, así como proyectos de vivienda similares. De haberse tomado los costos de construcción de la vivienda consolidada en estratos medios y altos, en lugar de tomar los correspondientes a vivienda multifamiliar de estrato medio bajo, el cálculo de la plusvalía habría arrojado un resultado mayor. Además, el valor de los costos de construcción de vivienda multifamiliar de estrato medio bajo guardaba mayor correspondencia con las características del predio englobado en cuestión.

### SENTENCIA APELADA

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca** negó las pretensiones de la demanda<sup>9</sup>.

Para el Tribunal, la mención del sector normativo nro. 10 en lugar del correcto (nro. 2) en el informe del cálculo del efecto plusvalía, corresponde a un error de digitación que no afectó la estimación del tributo en los actos demandados.

La U.A.E. de Catastro Distrital es la entidad competente para efectuar avalúos sobre predios en el distrito capital. Como tal, presentó el informe del cálculo del efecto plusvalía, en el que se estableció el valor de los predios según lo dispuesto en el Decreto 1420 de 1998.

Para establecer el valor del terreno, la demandada podía consultar los estudios de mercado efectuados en el año 2004 y los datos contenidos en la revista Construdata, pues en esos documentos se determina el valor del metro cuadrado del terreno y de los costos de construcción, sin que ello suponga desconocer los parámetros para hacer avalúos contenidos en las normas aplicables.

La demandada sí explicó suficientemente cómo efectuó el cálculo del área construible y el área vendible, por lo que no se vulneró el principio de contradicción ni el derecho a la defensa del contribuyente, máxime cuando la demandante conoció los actos demandados e interpuso el recurso procedente frente a la liquidación del efecto plusvalía. Si la demandante no estaba de acuerdo con el cálculo de estas áreas, debió aportar las pruebas que permitieran inferir que las áreas calculadas por Catastro Distrital no corresponden a la realidad.

<sup>9</sup> Folios 318 a 332, c.p. 2.



Radicación: 25000-23-37-000-2013-01147-01 (24361)

Demandante: Alianza Fiduciaria S.A.

**FALLO**

Catastro Distrital tuvo como sustento de su decisión el estudio técnico que recoge el proceso de cálculo para liquidar el efecto plusvalía, por lo que no se configuró falsa motivación ni violación al debido proceso.

Por último, anotó que si bien la entidad demandada tomó como referencia para el cálculo el área de vivienda multifamiliar de estrato medio bajo, sin tener en cuenta que la UPZ en que se ubican los predios se configura como zona de vivienda de estratos medios y altos, la demandante omitió argumentar cómo esa diferencia afectó la liquidación del efecto plusvalía.

### RECURSO DE APELACIÓN

La **demandante** apeló la sentencia del Tribunal con base en los siguientes argumentos<sup>10</sup>:

La sentencia apelada no se pronunció sobre la falta de motivación del dato sobre áreas construibles, ni sobre la ausencia de los estudios de mercado en que se basó el cálculo, sobre la falta de explicación de los elementos o datos tomados para el cálculo del efecto plusvalía, ni sobre las pretensiones subsidiarias planteadas en la demanda.

Los actos demandados violaron el debido proceso porque no explican de manera clara el contenido técnico de los estudios en los que supuestamente se basan para liquidar el tributo. No basta con verificar la existencia de un estudio técnico, como lo hizo el Tribunal, pues los actos están integrados por conceptos de difícil comprensión para quien no es especialista, lo cual los hace ininteligibles para la contribuyente, y que deriva en un obstáculo para que este ejerza sus derechos de defensa y contradicción. Además de basarse en estudios que no fueron puestos a disposición de la demandante, los actos demandados no explican cómo fueron obtenidos o procesados los datos utilizados para el cálculo del efecto plusvalía.

Contrariamente a lo sostenido por el Tribunal, la demandada no realizó ningún avalúo ni estudio de mercado, sino que se basó en estudios previamente efectuados por un tercero, publicados en la revista Construdata, los cuales no pueden sustentar decisiones administrativas por no tener el carácter de datos oficiales, como lo ha señalado la jurisprudencia.

Insiste en que los actos demandados no expusieron ni explicaron de dónde obtuvieron las cifras para el cálculo del efecto plusvalía, ni cómo se efectuó el cálculo del mismo, ni analizó la real posibilidad de vender lo proyectado, como lo exige la Resolución IGAC 620 de 2008.

Por último, reitera los argumentos de las primeras pretensiones subsidiarias contenidas en la demanda para que, en caso de que no se acojan las principales, se reliquide el efecto plusvalía con base en los datos señalados por la Secretaría Distrital de Planeación, y se fije la misma en \$265.899,66/m<sup>2</sup>.

<sup>10</sup> Folios 342 a 351, c. p. 2.



Radicación: 25000-23-37-000-2013-01147-01 (24361)

Demandante: Alianza Fiduciaria S.A.

**FALLO**

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** reiteró, en términos generales, los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación<sup>11</sup>.

Por su parte, la **demandada** insistió en lo dicho en la contestación de la demanda<sup>12</sup>.

Añadió que resulta contradictorio que la apelante indique que los actos demandados deben ser anulados por falta de claridad, al mismo tiempo que propone en las pretensiones subsidiarias de la demanda un nuevo cálculo del efecto plusvalía, sin soportarlo en ninguna justificación técnica, ni acompañarlo de los estudios pertinentes.

El **Ministerio Público** guardó silencio.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### Cuestión preliminar

La magistrada doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, en providencia del 28 de febrero de 2019<sup>13</sup>, manifestó que estaba impedida para conocer de este asunto con base en el artículo 141 [2] del Código General del Proceso, porque conoció del proceso en instancia anterior. El impedimento planteado por la doctora Carvajal Basto fue declarado fundado mediante auto del 4 de abril de 2019, y por consiguiente, se le separó del conocimiento del presente proceso<sup>14</sup>.

### Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante, la Sala debe establecer si los actos demandados, que liquidan el efecto plusvalía correspondiente a la integración predial de los inmuebles ubicados en la CL 145 7F números 68/76/80/86 de Bogotá, se encuentran debidamente motivados, como lo exige la ley.

En caso de que se responda afirmativamente a este problema, la Sala entrará a examinar (i) si había lugar a calcular la participación en plusvalía con base en los datos incluidos en los actos demandados, tomados de una publicación privada, y (ii) si cabe atender a la liquidación subsidiaria del tributo propuesta por la demandante.

### La motivación de los actos administrativos

Según lo dispuesto en el artículo 42 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los actos administrativos que contengan decisiones que afecten a los particulares deben motivarse al menos de forma sumaria. La exposición expresa y concreta del análisis de los hechos y razones que fundamentan la decisión

<sup>11</sup> Folios 33 a 38, c. p. 3.

<sup>12</sup> Folios 27 a 32, c. p. 3.

<sup>13</sup> Folio 6, c. p. 3.

<sup>14</sup> Folios 9 y 10, c. p. 3.



garantizan el derecho de defensa y de audiencia de los ciudadanos que se ven afectados con dichas decisiones. Así lo ha sostenido el Consejo de Estado<sup>15</sup>:

“La motivación de las decisiones de la Administración no sólo constituye un elemento estructural del acto administrativo, pues además de garantizar el ejercicio de los derechos de defensa y de contradicción de los interesados, implica la efectividad del principio de publicidad previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, al obligar a la Administración a poner en conocimiento de éstos últimos las razones de las decisiones que los afectan. Por ello, la motivación de las actuaciones de las autoridades públicas constituye un deber que trasciende de la simple aplicación de la normativa vigente a un caso particular y, que en atención al principio de legalidad, debe contener otros aspectos entre los que se encuentran los previstos en los artículos 35 y 39 del Código Contencioso Administrativo, vigentes para los hechos que interesan al proceso.

(...)

“De las normas señaladas y para efectos del cargo que se decide, la Sala observa que los actos administrativos están condicionados no sólo al adelantamiento de un procedimiento previo, sino a que expresen, al menos de forma sumaria, las razones por las que fueron expedidos, *so pena* de que, en los términos del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, sean declarados nulos por la jurisdicción contencioso administrativa.

Por lo tanto, para lograr los fines de publicidad indicados y con el propósito de evitar la expedición de decisiones caprichosas de la Administración, la motivación debe concretarse en razones de hecho y de derecho ciertas, adecuadas y congruentes con la decisión que de ésta se deriva.”

En el caso concreto, los actos demandados tienen por objeto la liquidación del efecto plusvalía por efecto del englobe de los inmuebles ubicados en la CL 145 7F números 68/76/80/86 de Bogotá, administrados por la demandante. Esa liquidación debe hacerse según el procedimiento indicado en el artículo 77 de la Ley 388 de 1997, que dispone:

“**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”.

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 3 de agosto de 2016, exp. 21364, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. En el mismo sentido, ver sentencias del 30 de agosto de 2017, exp. 20971, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, y del 6 de septiembre de 2017, exp. 20959, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



Para determinar el valor comercial de los inmuebles sobre los que se liquida el efecto plusvalía, debe realizarse un avalúo por parte de la entidad autorizada para ello, según lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 1420 de 1998:

**“Artículo 3.** La determinación del valor comercial de los inmuebles la harán, a través de un avalúo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las lonjas de propiedad raíz del lugar donde se ubiquen los bienes objeto de la valoración.

En el caso concreto, la Resolución 1743 del 28 de diciembre de 2012 señala que el efecto plusvalía de los predios objeto del englobe asciende a \$522.899,66 por metro cuadrado, “...de conformidad con los avalúos y cálculos contenidos en el Informe Técnico realizado por la UAECD”, e indica expresamente en su artículo 4 que el “Informe Resumen del Cálculo del Efecto Plusvalía” hace parte integral de la misma resolución<sup>16</sup>.

En dicho informe técnico se lee<sup>17</sup>:

#### **“POTENCIAL DE DESARROLLO ANTES DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA**

Con base en los lineamientos de edificabilidad y uso, se ha calculado el área construida total de 10.831,90 m<sup>2</sup>; ésta es el resultado de sumar 2.359,93 m<sup>2</sup> del área correspondiente a la primera planta y de sumar 7.066,92 m<sup>2</sup> de las plantas dos a cinco (1.766,73 m<sup>2</sup> por piso incluido el voladizo) y 1.405,05 m<sup>2</sup> de área bajo cubierta. A esta área construida se le restó el 10% correspondiente al porcentaje de los puntos fijos (de acuerdo al acta suscrita entre la UAECD y la SDP), lo que resultó en 9.748,71 m<sup>2</sup> la cual es el área a comparar con el resultado del nuevo potencial asignado.

El área vendible es de 8.739,70 m<sup>2</sup>, proveniente de descontar al anterior resultado las áreas de circulación adicional 417,18 m<sup>2</sup> y el equipamiento comunal privado construido (20% del Área Vendible) correspondiente a 227,60 m<sup>2</sup> y 364,23 m<sup>2</sup> necesarios para cumplir la exigencia del 70% de Equipamiento Comunal Privado exigido en primer piso y que no se puede localizar en los aislamientos y antejardín del predio, pues se requiere 569,00 m<sup>2</sup> en zonas verdes y recreativas en primer piso (50% del Equipamiento Comunal Privado) y se cuenta en aislamientos y antejardines con un área de 204,7 m<sup>2</sup>, por lo cual estos 364,23 m<sup>2</sup> se deben tomar de área construida.

Se proyecta un producto inmobiliario de vivienda con un área por unidad inmobiliaria de 82,41 m<sup>2</sup> (resultante de redondear el área tipo establecida en el acta suscrita entre la SPD y la UAECD), dando como resultado 89 apartamentos lo cual exige un número de 89 unidades de parqueo privado y 30 de visitantes.

Los datos de venta para vivienda se tomaron del estudio de mercado realizado en el sector para el año 2004 concordante con los valores adoptados en el estudio de cálculo de la integración de los predios de AC 147 7B 61/63/65/67/75/79 ubicados en el mismo sector, de \$1.527.000 m<sup>2</sup>.

<sup>16</sup> Folio 163 vto., c. p. 1.

<sup>17</sup> Folios 47 a 49, c.a.



Radicación: 25000-23-37-000-2013-01147-01 (24361)

Demandante: Alianza Fiduciaria S.A.

**FALLO**

Los datos de venta de las unidades finales (de parqueo vehicular) se tomaron del cálculo general realizado para la UPZ 13- Los Cedros, de \$6'000.000,00 por sitio de parqueo vehicular.

Los costos por metro cuadrado de construcción fueron tomados de la revista especializada CONSTRUDATA No 131 para el ítem "Multifamiliar medio bajo" de \$787.902,00; y adicionalmente se incluye el costo de un ascensor de cinco paradas (\$67.713.450).

Se incluyeron costos financieros y de ventas, comisiones y publicidad que en el cálculo general realizado para la UPZ 13- Los Cedros, no se presentó, pues por la magnitud del proyecto inmobiliario se requiere de esta actividad (89 unidades de vivienda).

En todo caso, se aplicaron los lineamientos establecidos en el acta suscrita por la UAECD y la SPD el 9 de octubre de 2007.

### **POTENCIAL DE DESARROLLO DESPUÉS DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA**

Con base en los lineamientos de edificabilidad y uso descritos anteriormente, se ha calculado un área construible de 15.051,923 m<sup>2</sup>, resultante de la aplicación de los lineamientos volumétricos; a esta área se le ha descontado el área de los puntos fijos 1.505,12 m<sup>2</sup>, obteniendo un área construida para efectos de comparación con la resultante del anterior escenario normativo de 13.546,11 m<sup>2</sup>.

El área vendible es de 12.657,84 m<sup>2</sup>, proveniente de descontar al anterior resultado las áreas de circulación adicional 677,31 m<sup>2</sup> y el equipamiento comunal privado construido 210,96 m<sup>2</sup>.

Se proyecta un producto inmobiliario de vivienda con un área por unidad inmobiliaria de 82,19 m<sup>2</sup> (resultante de redondear el área tipo establecida en el acta suscrita entre la SPD y la UAECD), dando como resultado 154 apartamentos lo cual exige un número de 154 unidades de parqueo privado y 38 de visitantes.

Los valores de venta de las unidades finales (apartamentos y sitios de parqueo vehicular) fueron actualizados mediante la aplicación del IPC a los valores adoptados antes de la acción urbanística; obteniéndose como resultado un valor de venta de \$1'601.785,16 m<sup>2</sup> para los apartamentos y \$6'293.851,34 por sitio de parqueo vehicular.

Los costos de construcción se obtuvieron a partir del valor obtenido antes de la acción urbanística, actualizado por IPC obteniendo un resultado de \$826.489,68 por m<sup>2</sup>. El costo total del área del sótano adicional se obtuvo a partir del valor de \$260.000 relacionado en el estudio de cálculo de plusvalía de la UPZ 13 - Los Cedros, incrementado mediante IPC, obteniendo un valor de \$272.734 por m<sup>2</sup>. Adicionalmente, se incluye el costo de un ascensor de 11 paradas, de \$72.088.764; valor obtenido a partir del valor de un ascensor de 10 paradas y uno de 14 paradas, que actualizado con IPC, corresponde a \$75.619.327,27.

Se incluyeron costos financieros y de ventas, comisiones y publicidad que en el cálculo general realizado para la UPZ 13- Los Cedros, no se presentó, pues por la



Radicación: 25000-23-37-000-2013-01147-01 (24361)

Demandante: Alianza Fiduciaria S.A.

**FALLO**

magnitud del proyecto inmobiliario se requiere de esta actividad (154 unidades de vivienda).

En todo caso, se aplicaron los lineamientos establecidos en el acta suscrita por la UAECD y la SPD el 9 de octubre de 2007.”

(Subraya la Sala)

Para la Sala, la información incluida en el informe técnico transcrito más arriba sobre dicha liquidación no es suficiente para sustentar la forma como se calculó el gravamen de plusvalía a cargo de la parte demandante, en tanto no contiene una explicación completa del origen y el tratamiento de los datos utilizados para ello.

Conforme lo expuesto en el informe técnico que acompaña la Resolución 1743 de 2012, la administración realizó el cálculo del gravamen partiendo de datos de venta para vivienda tomados de un estudio de mercado realizado en el sector para el año 2004, estudio que no obra en el expediente, ni cuenta con identificación suficiente para comparar las cifras que se sostiene, provienen de este, circunstancia que imposibilita confrontar los datos utilizados para el cálculo por parte de la administración con el fin de corroborar si se ajustaron al procedimiento de cálculo de la plusvalía establecido por la ley.

Según lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 388 de 1997 arriba transcrito, la administración debe estimar un valor inicial de los inmuebles sujetos a participación en plusvalía, que en comparación con el valor de los mismos por metro cuadrado resultante de la acción urbanística generadora de plusvalía, arroja una diferencia que constituye el mayor valor sobre el cual puede calcularse la participación a la que tiene derecho la entidad pública que la exige. El deber legal de motivar los actos demandados supone que el particular debe contar con acceso pleno a todas las fuentes de información relativa a este procedimiento, así como a una exposición clara y completa de la forma como fueron tratados tales datos, de forma tal que sea posible examinarlos frente al procedimiento indicado en la ley, y así verificar si los supuestos fijados por la misma para el cálculo son efectivamente cumplidos.

En este caso, si bien es cierto que el sustento de la estimación de la participación en plusvalía contenida en el anexo técnico parcialmente transcrito se compone de una serie de datos numéricos y conceptos técnicos relativos a las áreas involucradas y a valores de venta y costos de construcción, lo cierto es que la administración parte de unos datos del valor inicial de los predios con base en un estudio de mercado que no puso a disposición de la demandante, y que tampoco identifica de manera que sea posible su obtención u examen posterior. La imposibilidad de confrontar tal estudio con los datos tomados para el cálculo de plusvalía, hacen imposible examinar la veracidad de los datos tomados para la estimación de la plusvalía, al punto de impedirle ejercer su derecho de defensa y contradicción frente a las consideraciones de la administración.



La Sala ha señalado en ocasiones anteriores que la estimación del efecto plusvalía debe estar plenamente sustentada en un estudio de valor de los predios sobre los cuales recae el gravamen, antes y después de la acción urbanística generadora del tributo, de manera que pueda examinarse la realidad económica de la que parte la administración para exigir el tributo. Dijo esta Sala<sup>18</sup>:

“3.2- Cada uno de los métodos o técnicas para realizar avalúos exige la recolección de información estadística o del mercado inmobiliario que tendrá que estar documentada en los respectivos avalúos o pericias, pues quien solicita la pericia es la autoridad municipal quien debe tener claridad sobre los valores arrojados, además que este avalúo también podrá ser objeto de solicitud de revisión por parte de la misma autoridad o de los propietarios de los terrenos o predios afectados con el plusvalor establecido, conforme a la ley y su reglamentación y a las disposiciones locales.

(...) En todo caso, el procedimiento de revisión del avalúo podrá hacerse en la oportunidad para recurrir el acto de determinación del efecto plusvalía, dado que este acto administrativo estará definiendo situaciones jurídicas particulares frente al monto de participación del municipio sobre el plusvalor de inmuebles de propiedad de los obligados a partir del plusvalor obtenido por el estudio de valuación, y es por ello que se debe sustentar y fundamentar aquellos actos y los que liquiden de forma individual según la superficie de los predios, pues no de otro modo podría el propietario o poseedor reconocer la contundencia de los valores arrojados en la valuación o discutir aquellos que estime como equivocados y que alteran la suma establecida como plusvalor.

Si bien la Resolución Igac 620 de 2008 no se ocupa de fijar un formato único para diligenciar el avalúo o pericia, sí prescribe parámetros generales en consonancia con el Decreto reglamentario 1420 de 1998, de ahí que la persona que realice la pericia deberá documentar los insumos de información recaudada para poder establecer la plusvalía y si bien las normas locales no fijan un procedimiento para publicar ese informe, lo cierto es que la motivación de los actos demandados debe exteriorizar las razones técnicas que concluya la pericia para arrojar los valores así determinados o darle acceso al administrado para consultar la información cuando esta no pueda incorporarse dentro del texto de los actos administrativos —por el volumen de la pericia—, de forma tal que la Administración garantice a los obligados el acceso oportuno a la información brindando la posibilidad de que estos puedan controvertir los datos tomados o los cálculos efectuados, inclusive el método o técnica escogida por el valuator.

(Subraya la Sala)

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 10 de marzo de 2002, exp. 25359, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. En el mismo sentido, ver sentencias del 1.º y 29 de agosto de 2019, exps. 21826 y 21695, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y Julio Roberto Piza Rodríguez; del 22 de julio de 2021, exp. 24711, M.P. Milton Chaves García, y del 15 de octubre de 2021, exp. 24239, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



Radicación: 25000-23-37-000-2013-01147-01 (24361)

Demandante: Alianza Fiduciaria S.A.

**FALLO**

Así, se concluye que en este caso los actos demandados no contienen una explicación suficiente de la liquidación del efecto plusvalía en este caso, como lo exige la ley, en tanto que ni en su texto ni en el anexo técnico que hace parte del mismo se encuentran expuestos todos los elementos numéricos utilizados por la administración para determinar el tributo, pues solo se alude a la existencia de un estudio de mercado utilizado para determinar el valor inicial de los inmuebles, sin que haya una constancia del mismo que permita constatar su adecuación a la ley y a la realidad económica de los predios gravados.

Por consiguiente, el cargo prospera, por lo que se impone revocar la sentencia apelada, y en su lugar, anular los actos demandados, y restablecer el derecho en los términos solicitados en la demanda.

### **Condena en costas**

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 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: Declarar la nulidad** de la Resolución 1743 del 28 de diciembre de 2012, y de la Resolución nro. 289 del 2 de abril de 2013, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, mediante las cuales esta entidad liquidó el valor del metro cuadrado de la participación en plusvalía correspondiente a la integración predial de los inmuebles ubicados en la CL 145 7F números 68/76/80/86 de Bogotá, a cargo de la demandante.

**TERCERO:** A título de restablecimiento del derecho, **se declara** que la sociedad Alianza Fiduciaria S.A., en calidad de vocera de los patrimonios autónomos denominados Fideicomiso Belmira 1, Fideicomiso Belmira 2, Fideicomiso Belmira 3 y Fideicomiso Belmira 4, no está obligada a declarar ni pagar la participación en plusvalía fijada a su cargo mediante las resoluciones UAECD 1743 del 28 de diciembre de 2012, y 289 del 2 de abril de 2013.

**CUARTO: Sin condena en costas** en esta instancia.



Radicación: 25000-23-37-000-2013-01147-01 (24361)  
Demandante: Alianza Fiduciaria S.A.  
**FALLO**

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

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

*(Firmado Electrónicamente)*  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Presidente de la Sección

*(Firmado Electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado Electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**