



**SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D. C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación: 250002337000-2012-00019-01 (20700)

Demandante: SOCIEDAD LENGUAJE URBANO S.A.

Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - SECRETARÍA
DISTRITAL DE PLANEACIÓN - SDP Y UNIDAD
ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO
DISTRITAL - UAECD

Temas: Plusvalía. Notificación de la resolución que liquidó el efecto plusvalía y determinó el monto de la participación. Exigibilidad. Errores de carácter técnico

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia del veinticinco (25) de septiembre de dos mil trece (2013), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A", que en su parte resolutive dispuso lo siguiente:

PRIMERO. *Se declara la nulidad de la Resolución 1750 de diciembre 23 de 2011 proferida por la Secretaría Distrital de Planeación, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.*

SEGUNDO. *Se niegan las demás pretensiones de la demanda.*

TERCERO. *No hay condena en costas.*

CUARTO. *En firme esta providencia, hechas las anotaciones correspondientes, archívese el expediente. [...].*

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

De lo manifestado por las partes y lo probado en el expediente, se destacan los siguientes hechos:

La Secretaría Distrital de Planeación expidió la Resolución nro. 1750 de 23 de diciembre de 2011, por la que se liquidó el efecto plusvalía y se determinó el monto de la participación para los predios sujetos al tratamiento de desarrollo identificados con folios de matrícula inmobiliaria nros. 50C-1504185, 50C-01516386, 50C-01265949 y 50C-01782034.

El cálculo se realizó partiendo de la base de que los predios en vigencia del Acuerdo 6 de 1990 (norma anterior) estaban situados en una zona clasificada como área suburbana de expansión, correspondiente a usos agrícolas y forestales (por no haberse

surtido el proceso de incorporación), situación que varió con el POT, al ser clasificada como área urbana integral – zona residencial.

Por lo anterior, la Administración determinó que la plusvalía por metro cuadrado sobre el área bruta es de \$30.391,95 o de \$180.314,37 sobre el área útil de los citados predios¹.

2. Pretensiones

En ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), la parte de demandante solicitó:

- 1. Declarar la nulidad del acto administrativo Resolución 1750 de diciembre 23 de 2011.*
- 2. Que como consecuencia de lo anterior, se ordene el reintegro de la totalidad de los dineros pagados a título de participación en plusvalía con sus respectivos intereses y retirar en forma definitiva las anotaciones dentro de los folios de matrícula inmobiliaria.*
- 3. Que se condene al (sic) BOGOTA (sic) DISTRITO CAPITAL al pago de los (sic) costas generadas para la defensa de mi poderdante, de conformidad al artículo 171 del C.C.A.*
- 4. Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término de (sic) establecido en el artículo 176 del CCA.*
- 5. Si no se efectúa el pago de las costas en forma oportuna, la entidad liquidará los intereses comerciales y moratorios como lo ordena el artículo 177 del C.C.A*

3. Normas violadas y concepto de la violación

Para la parte demandante, el acto administrativo demandado está viciado de nulidad porque en su expedición se desconoció el contenido de los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 29, 83, 87, 89 y 90 de la Constitución Política (en adelante CP), 1, 2, 565, 569, 817, 831 y

¹ Contra este acto administrativo únicamente procedía el recurso de reposición.

931 del Estatuto Tributario (en adelante ET). Así como la Ley 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución 620 de 2010.

El concepto de la violación, respecto del acto administrativo demandado, lo desarrolló de la siguiente manera:

3.1 Falta de notificación personal de la Resolución nro. 1750 de 2011

Por tratarse de un acto administrativo de carácter particular, cuya base de determinación es la licencia de urbanismo, la Resolución nro. 1750 de 23 de diciembre de 2011 –demandada-, se debía notificar en forma personal al interesado, como lo exigen los artículos 44 del CCA y 569 del ET.

Este procedimiento no se surtió, pese a que en el expediente administrativo aparecía la dirección del domicilio de la sociedad propietaria de los predios.

Contrario a lo entendido por la Administración, el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 no aplica al asunto examinado.

3.2 Errores de carácter técnico en el cálculo del efecto plusvalía

Con fundamento en la sentencia proferida por esta Sección², la parte actora concluyó que los datos para el cálculo del efecto plusvalía deben provenir de la autorización específica, que para el caso concreto corresponde a la licencia de urbanismo expedida mediante la Resolución nro. 11-4-1828 de 12 de octubre de 2011.

Siendo esto así, el **área útil** a tener en cuenta es de 5.882,18, porque los datos para el cálculo de la plusvalía deben provenir de la autorización específica, es decir, de la licencia de urbanismo,

² El 5 de diciembre de 2011, radicado nro. 25000-23-27-000-2005-00262-01 (16532), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

información que contrasta con la tenida en cuenta por la Administración (6.463,3 m²), lo que altera el cálculo final.

El **área neta urbanizable** tenida en cuenta en la actuación demandada es superior a la real en 296.08 m², porque en el proyecto se cuenta con un área de manejo y preservación ambiental (Chucua del Burro) y de reserva para malla vial arterial de la Avenida Ciudad de Cali.

En múltiples oportunidades la sociedad le solicitó a la Administración la **aclaración del área bruta, neta y útil** del proyecto urbanístico, aclaraciones que no se realizaron, lo que conduce a un grave error en el acto administrativo demandado.

Por otra parte, el **potencial de edificabilidad** presenta los siguientes errores:

i) En el estudio normativo realizado por la Subsecretaría de Planeación Territorial, oficio nro. 3-2011-07360 de 9 de "*julio*"³ de 2011, se afirmó que para el predio no se adoptó reglamentación específica mediante incorporación, cuando la realidad es que en virtud del Acuerdo 6 de 1990 se le clasificó como área suburbana de expansión y se incorporó mediante el Decreto 012 de 1993.

ii) Existe diferencia del área en ronda hidráulica del Burro ZMPA⁴ del humedal del Burro.

iii) La Administración determinó como válida la ZMPA en el 30% de las cesiones obligatorias para parques e informó como área base para el cálculo de edificabilidad el ANU⁵ más el 50% ZMPA válida para parque, que representa un área superior de 772,86 m², lo que conduce a que se incremente de manera errónea el área construida en más de 1.500 m² y una importante desviación del cálculo del efecto plusvalía.

³ El oficio al que se requiere corresponde al memorando expedido el 9 de julio de 2011, que obra en los folios 12 a 16 del c.a. nro. 1.

⁴ Zona de manejo y preservación ambiental.

⁵ Área neta urbanizable.

iv) No se tuvo en cuenta que el ZMPA del humedal el Burro se encuentra fuera del comercio porque en el folio de matrícula inmobiliaria está inscrita oferta de compra por parte de la EAAB ESP.

Adicionalmente, la UAECD indicó que el **avalúo del predio** a octubre de 2004 es de \$12.608,05 por m² –antes de la expedición de la norma- y que con la nueva norma y la consolidación del derecho por medio de licencia urbanística el precio por metro cuadrado es de \$43.000, información que **difiere totalmente de los datos registrados en los avalúos catastrales.**

Otra equivocación, en la que incurrió la Administración, se evidencia en el cálculo de los **metros cuadrados construibles y “vendibles”, zonas comunes, número de unidades y número de parqueaderos**, porque este se hizo a partir de un área neta urbanizable errada.

Finalmente, en la determinación del **valor por metro cuadrado**, la Administración incurrió en los siguientes errores:

i) Utilizó datos de mercado que provienen de sus propios estudios y no tienen muestras externas, lo que genera una referencia circular totalmente antitécnica.

ii) No se expusieron los datos identificativos de las muestras tenidas en cuenta, tales como: áreas, ubicación específica o las condiciones propias de productividad y relieve. Solo se identifican como predio vía Bogotá – Usme, Tabio (salida a Tenjo), Tabio, Tenjo y Cota.

iii) Dependiendo de estos factores, que no se identificaron, el valor del predio reporta variaciones.

iv) El estudio de mercado, además de ser absolutamente impreciso y deficiente, presenta un coeficiente de variación del

10.34%, superior al establecido en la Resolución nro. 620 de "2010" (sic), que determina que no puede superar el 7.5%.

v) Se asumieron unos costos de equipamiento comunal construido y de urbanismo que fueron extraídos del informe de la UAECD de agosto de 2010, es decir, se vuelve a tener como base de valor datos circulares.

vi) Los costos financieros correspondieron a la DTF (7.77) más 3 puntos, cuando a octubre de 2004 la tasa de interés se ubicaba entre un 20% y un 25%, lo que genera una desviación importante dentro de los costos del potencial de desarrollo, base del cálculo.

vii) Se informó que el porcentaje de utilidad se obtuvo de estudios realizados por la UAECD para ejercicios comparables, por lo que nuevamente se incurrió en el error de utilizar como fuente datos generados por el mismo "destinatario".

3.3 El pago realizado por concepto de participación en plusvalía

Con anterioridad a la expedición del acto administrativo demandado, la Administración expidió la Resolución nro. 519 de 10 de agosto de "2011"⁶ (sic), sin que mediara previamente estudio técnico aprobado por parte de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y sin motivación sustentable.

Teniendo como única base dicha resolución, de la que no se conoce "*proceso alguno de publicidad y/o notificación*", la sociedad pagó \$843.780.000 por los cuatro predios que interesan en este proceso, lo que se puede verificar con los recibos nros. 793300, 793304, 793303 y 793302, que obran en el expediente.

⁶ En los folios 19 a 21, aportados con la demanda, se observa la Resolución nro. 0519 de 10 de agosto de 2005, por medio de la cual se liquidó el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles localizados en las zonas o subzonas objeto de dicha participación, correspondiente a la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) nro. 46 Castilla, y se determinó el monto de la participación en plusvalía, de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital.

Adicional a lo anterior, la Administración omitió cumplir con la publicidad a terceros, es decir, con la inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria de los correspondientes inmuebles, tal como lo dispuso en el artículo 7 del mismo acto.

4. Contestación de la demanda

4.1 La **Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital** propuso la excepción de **falta de legitimación material en la causa por pasiva**, porque el acto administrativo demandado fue expedido por la Secretaría Distrital de Planeación en cumplimiento de lo previsto en el artículo 18 del Decreto Distrital 020 de 2011, que fijó la transición en la implementación de las competencias para determinar el efecto plusvalía⁷.

Respecto del fondo del asunto, esta entidad afirmó que se debe tener en cuenta que la participación en plusvalía cuenta con regulación especial, tanto en los aspectos sustanciales como procesales; por lo tanto, para efectos de la notificación, se debe aplicar el artículo 81 de la Ley 388 de 1997.

En cumplimiento de dicha norma, se realizaron tres publicaciones en el diario La República⁸ y se fijó edicto⁹ en la sede de la Alcaldía Mayor y de la Secretaría Distrital del Planeación, por lo que el proceso de notificación se surtió en debida forma.

En lo que respecta al cálculo del efecto plusvalía, la UAECD precisó que la Dirección de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación, a partir de la información reportada por la Curaduría

⁷ En la audiencia inicial celebrada el 16 de julio de 2013, el Tribunal declaró no probada esta excepción, porque la UAEDC participó en el acto previo a la expedición de la resolución demandada, lo que la legitima para actuar en este proceso. Fls. 278 a 279 del c.p. nro. 1.

⁸ Durante los días domingo 22 de enero, 29 de enero y 5 de febrero de 2012

⁹ El 13 de febrero de 2012.

Cuarta de Bogotá, mediante el oficio nro. 1-2011-43190 de 30 de septiembre de 2011, configuró el área útil de los predios sujetos a desarrollo en 6.463.03 m².

Además, que con el fin de determinar el valor del terreno en los dos escenarios, se aplicó el método de investigación de mercado inmobiliario y el residual, para antes y después de la acción urbanística, respectivamente (arts. 1 y 4 de la R. 620/08 del IGAC).

En consecuencia, al realizar la comparación del valor del terreno en cada uno de los escenarios, se observó que el cambio de la norma aumentó el valor en \$32.392,50 por m².

Las solicitudes de aclaración de áreas radicadas por la parte actora fueron atendidas en debida forma.

Contrario a lo razonado por la sociedad demandante, los predios que interesan en este proceso no se encuentran cobijados por el Decreto 012 de 1993, porque para acogerse al mismo se necesitaba de autorización expresa de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, para firmar el acta de compromiso como adherentes, requisito que no se acreditó.

En consecuencia, se aplica lo previsto en el inciso segundo del artículo 185 del Acuerdo 6 de 1990, que como regla general prevé que el desarrollo de terrenos de las áreas suburbanas está definido en usos agrícolas mientras no sean incorporados como áreas urbanas, mediante la definición de su desarrollo en usos urbanos.

No es cierto que en el avalúo realizado no se haya tenido en cuenta la ronda hidráulica humedal del Burro y las cesiones de malla vial arterial.

Por otra parte, se remitió a lo señalado en el memorando nro. IE 1407 de 27 de febrero de 2007 de la UAECD, en el que se precisó que la legislación colombiana no limita o exige que los datos empleados en los procesos valuatorios sean o no de la misma base de datos o referencias del evaluador.

Para establecer los valores comerciales se consideraron ofertas encontradas en sectores rurales comparables correspondientes a Bogotá y municipios colindantes, que hacen parte de la Sabana de Bogotá.

Se tuvo en cuenta el estudio hecho para el Plan Parcial Tagaste (noviembre de 2004) y el cálculo de plusvalía de la UPZ 46 – Castilla (diciembre de 2004).

Los valores adoptados como costos de construcción, urbanismo, etc., son el resultado de cálculos de presupuestos reales realizados por la entidad, que cuenta con un grupo de profesionales que investiga y establece los costos de construcción para diferentes tipos de proyectos.

En cuanto a los costos financieros, estos corresponden a la DTF oficial a la fecha del cálculo antes del hecho generador, más puntos adicionales, los que se estiman en un escenario viable de acuerdo al producto inmobiliario planteado.

Respecto del porcentaje de utilidad, la UAECD realizó estudios y contó con asesores externos expertos en el medio inmobiliario que

suministran a la entidad información necesaria para el establecimiento de los correspondientes índices, acordes al producto inmobiliario planteado y a la realidad del medio constructor en la ciudad.

Finalmente, aclaró que la solicitud de reintegro de los dineros pagados por la parte actora, por concepto de plusvalía, no procede, porque este se hizo en virtud de lo dispuesto en la Resolución nro. 519 de 10 de agosto de 2005, acto administrativo que no fue demandado en este proceso.

4.2 La **Secretaría Distrital de Planeación** propuso la excepción de **falta de agotamiento del requisito de procedibilidad previsto en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009** (conciliación extrajudicial).

Otra excepción propuesta fue la de **ineptitud sustantiva de la demanda**, porque la parte actora omitió precisar, exponer y presentar las consideraciones jurídicas que sustentan la solicitud de nulidad (num. 4 del art. 162 del CPACA).

También planteó las excepciones de **insuficiencia de poder, nulidad del proceso y caducidad de la acción**, porque en el poder aportado con la demanda no consta la facultad otorgada al abogado para que adelante el proceso judicial y ejerza la representación de la sociedad actora. Error insalvable que genera la nulidad de todo lo actuado, lo que conduce a la caducidad de la acción.

Finalmente, solicitó que se declaren probadas las demás excepciones que se adviertan¹⁰.

¹⁰ En la Audiencia Inicial celebrada el 16 de julio de 2013, el Tribunal declaró no probadas las excepciones propuestas por la apoderada de la SDP, porque (i) la nulidad por indebida representación solo puede ser alegada por la persona

Respecto del fondo del asunto, la SDP manifestó que el acto administrativo demandado es de carácter declarativo, porque se limita a liquidar el efecto plusvalía y determinar el monto de su participación, por lo que era necesario que se agotara el trámite de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

Aclaró que la Resolución nro. 1750 de 2011, que liquida el efecto plusvalía y determina su monto, no contiene una autorización específica, como ocurre con la licencia de construcción o de urbanización, con la que se consolidó el efecto plusvalía y nació la obligación tributaria.

Para efectos de notificar la citada resolución, se tuvo en cuenta el procedimiento previsto en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, lo que descarta la violación de las normas de rango superior invocadas.

En el caso concreto, el procedimiento adelantado para el cálculo del efecto plusvalía se encuentra soportado en el informe técnico definitivo de determinación y cálculo elaborado por la UAECD, en el que se observaron las normas aplicables al asunto examinado.

Con fundamento en la aclaración de la Curaduría Urbana mediante el oficio nro. 1-2011-43190 de 30 de septiembre de 2011, el área útil del proyecto urbanístico corresponde a 6.463,03 m², que resulta de restar del área neta urbanizable (9.525,96 m²) el área

afectada, es decir, por la sociedad demandante y no por la entidad demandada, además, si bien es cierto, el poder analizado tiene falencias, también lo es, que en dicho poder se precisan unas facultades que permiten atacar el acto administrativo demandado, obrando nuevo poder que ratifica las actuaciones adelantadas, lo que subsana la irregularidad alegada, (ii) este asunto está excluido expresamente del cumplimiento del requisito de la conciliación prejudicial y (iii) en la demanda se relacionaron las normas constitucionales y legales presuntamente vulneradas, con la expresión de los motivos de inconformidad. Fls. 276 a 278 del c.p. nro. 1.

correspondiente a las zonas de cesión obligatorias para vías locales, espacio público y equipamientos de urbanización.

El área no urbanizable – ronda hidráulica del humedal el Burro ZMPA, se tomó del proyecto presentado para el estudio normativo y corresponde a 28.066,28 m².

Conforme con el Decreto 327 de 2004, la cesión para parques y equipamientos es el 25% del área neta urbanizable, distribuida en un 17% para parques y un 8% para equipamientos.

Este decreto, también señala que el 50% de las cesiones destinadas a parques que se localicen en las ZMPA, se contabilizan como parte del área neta urbanizable para efectos del cálculo del índice de construcción y ocupación.

Por otra parte, las cesiones destinadas a parques localizadas en la ZMPA se precisan en el proyecto urbanístico presentado en la Curaduría Urbana, que es la competente y responsable para expedir las licencias de urbanismo.

5. Sentencia apelada

El Tribunal declaró la nulidad de la Resolución nro. 1750 de 23 de diciembre de 2011, por indebida notificación y, negó las demás pretensiones de la demanda.

Precisó que, con anterioridad al acto enjuiciado, la Administración expidió la Resolución nro. 519 de 10 de agosto de 2005, que no fue tomada en cuenta como antecedente de la actuación administrativa, pese a que con esta se agotó la facultad de la SDP de establecer el efecto plusvalía para este caso.

Es decir, la Administración profirió dos actos particulares de liquidación del efecto plusvalía, actuación que no está prevista en la ley.

En este caso, la Resolución nro. 519 de 2005, "*es el acto de carácter particular que fija el efecto plusvalía*", por lo que debía ser notificada conforme con el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, pero, la parte actora se dio por notificada por conducta concluyente, porque con fundamento en dicho acto, "*presentó declaraciones*" por concepto de plusvalía y con base en ellas realizó el pago. Además, aportó copia del acto con la demanda, aunque no se solicitó su nulidad.

Respecto de la Resolución nro. 1750 de 2011, recalcó que se trata de un acto de liquidación, expedido con posterioridad al pago de la participación de plusvalía, que en virtud del artículo 11 del Decreto 020 de 2011, debió ser expedido por la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD).

Acto administrativo que, adicionalmente, no fue notificado en debida forma, porque en dicho trámite se debió atender lo previsto en el Estatuto Tributario (art. 565), habida consideración de que el procedimiento de notificación señalado en el artículo 81 de la Ley 388 de 1987, aplica para el "*acto de liquidación de carácter particular inicial*", que en este caso, se insiste, lo constituye la Resolución nro. 519 de 2005, con fundamento en la cual se procedió al pago del tributo.

En este orden de ideas, concluyó que la resolución demanda está viciada de nulidad por indebida notificación, por lo que se relevó del estudio de los demás cargos de ilegalidad propuestos por la parte actora en la demanda.

No obstante, no se accedió a la pretensión de devolución de lo pagado por concepto de plusvalía, porque dicho pago se realizó con fundamento en la Resolución nro. 519 de 2005, que no fue cuestionada en esta oportunidad, además, porque la validez de la licencia de construcción depende del pago de la participación en plusvalía.

Finalmente, el Tribunal se abstuvo de condenar en costas en virtud de la salvedad prevista en el artículo 188 del CPACA, por tratarse de un proceso en el que se ventila un interés público.

6. Recurso de apelación

6.1 La **parte actora** solicitó que se mantenga la declaratoria de nulidad de la Resolución nro. 1750 de 2011, por indebida notificación, pero, adicionalmente, se reconozca que en el informe técnico del cálculo del efecto plusvalía, que sirvió de base para la expedición del acto administrativo demandado, se incurrió en errores que repercutieron en la determinación del tributo.

Adicionalmente, pidió que **"SE ADICIONE LA DECLARATORIA DE NULIDAD POR FALTA DE CITACIÓN DEL HECHO GENERADOR ESPECÍFICO O LICENCIA URBANA"** y, se realice un análisis de fondo de la definición e identificación del hecho generador.

Como consecuencia de lo anterior, requirió que se ordene el reintegro de la totalidad de los dineros pagados a título de anticipo por participación en plusvalía, con sus respectivos intereses y, que se retire en forma definitiva la anotación de los folios de matrícula inmobiliaria de cada uno de los predios implicados en este asunto.

Consideró que resulta *"insuficiente"* declarar la nulidad del acto administrativo demandado por su indebida notificación, por lo que es del caso analizar los demás cargos de ilegalidad planteados en la demanda.

Puso de presente que el Tribunal incurrió en imprecisión al afirmar que la sociedad presentó declaraciones y, que con base en estas, realizó el pago de la participación en plusvalía, cuando, en realidad, el pago se realizó mediante recibos de pago.

También se equivocó al dar por sentado que la sociedad se notificó por conducta concluyente de la Resolución nro. 519 de 2005, cuando, en la demanda, se manifestó que no se conoció procedimiento de publicidad y notificación de dicho acto, como tampoco se reconoció la notificación por ese medio.

La base económica por la que la Secretaría de Hacienda Distrital calculó el valor a pagar se conoció únicamente por la información contenida en la certificación de pago de participación en plusvalía para autorización de transferencia de dominio, entregada por solicitud del 27 de marzo de 2012, es decir, pasados 5 meses de haberse efectuado el pago en calidad de "**ANTICIPO**".

El hecho de haberse aportado copia de la citada resolución, no está dentro de los supuestos de notificación por conducta concluyente.

Por otra parte, la negación del reintegro de los dineros pagados a título de anticipo de participación en plusvalía, con sus respectivos intereses, genera que la declaratoria de la nulidad del acto administrativo demandado no produzca el restablecimiento del derecho a la sociedad y la perjudique en sus intereses.

En este caso, el cobro de la plusvalía procede, pero, conforme con los parámetros técnicos y económicos reales, por lo que la parte actora se reafirma en los argumentos expuestos en la demanda e insiste en los errores en los que incurrió la Administración en su actuación.

6.2 La **Secretaría Distrital de Planeación** solicitó que se revoque la sentencia apelada, se declaren probadas las excepciones propuestas y las que de oficio se adviertan; en consecuencia, se nieguen las pretensiones de la demanda.

Para el efecto, afirmó que el pronunciamiento emitido en primera instancia vulnera el principio de congruencia, porque la parte actora no cuestionó la notificación de la Resolución nro. 519 de 2005, pese a lo cual, se trató de un punto analizado por el Tribunal.

En la demanda se discutió la falta de eficacia del acto administrativo demandado, más no su validez; por lo tanto, no se debió realizar un estudio de fondo.

Respecto de la notificación del acto enjuiciado, el Tribunal desconoció la existencia de la norma de carácter especial (art. 81 Ley 388/97), que prevalece sobre la norma de carácter general (CCA).

Precisó que la Resolución nro. 1750 de 2011 no es un acto administrativo de liquidación, es de naturaleza declarativa porque se limita a fijar el efecto plusvalía y a determinar el monto de su participación por metro cuadrado, en virtud de la solicitud presentada por el Curador Urbano nro. 4, acto administrativo que solo surte efectos en el momento en el que se otorgue la respectiva licencia de urbanismo y/o construcción y se haga exigible el pago del tributo por parte de la entidad recaudadora.

Además, aclaró que la Resolución nro. 519 de 2005 no determinó el efecto plusvalía de los predios que son objeto de la *litis*, no incluyó todos los predios que interesan en este caso, es de carácter general, no tiene en cuenta el planteamiento urbanístico de la licencia, es decir, no determina el valor por metro cuadrado del proyecto urbanístico, no fue demandada, tampoco aportada al expediente, pese a lo cual, el Tribunal le otorgó valor probatorio y fundamentó su decisión en la misma.

En este caso no se demandó el acto que efectivamente liquidó el efecto plusvalía, mediante el cual se hizo exigible el pago, que es expedido por la entidad recaudadora, es decir, por la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección de Impuestos Distritales.

6.3 La **Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital** no está de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal, porque se apartó del criterio expuesto por el Consejo de Estado en la sentencia de 10 de octubre de 1974¹¹, en el sentido que la ausencia de notificación del acto no genera su nulidad, simplemente impide su eficacia y, por lo tanto, su oponibilidad.

En lo que tiene que ver con el fondo del asunto, advirtió que para el Tribunal el “*efecto plusvalía*” se liquidó mediante la Resolución nro. 519 de 2005 y que la “*participación en plusvalía*” se liquidó con la Resolución nro. 1750 de 2011, por lo que infirió que este último acto tenía que ser expedido por la Secretaría Distrital de Hacienda y notificado en los términos previstos en el Estatuto Tributario, afirmación que carece de sustento fáctico y jurídico, porque dicho acto administrativo se profirió conforme con lo previsto en los artículos 7 y 18 del Decreto 020 de 2011 y, su notificación se surtió en los términos señalados en los artículos 81 de la Ley 388 de 1997 y 8 del citado Decreto 020 de 2011.

Si bien es cierto, la liquidación del monto de la participación en la plusvalía la realizó la Secretaría Distrital de Hacienda, dicho cálculo se hace con base en el efecto determinado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (art. 11 D. 020/11).

7. Alegatos de conclusión

7.1 La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital

¹¹ Radicado nro. 2798, C.P. Bernardo Ortiz Amaya.

reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Adicionalmente, solicitó que se le desvincule del presente proceso, en aplicación de la jurisprudencia reiterada de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según la cual, no procede la vinculación de la UAECD en casos como el presente, porque aunque participó en los actos preparatorios de la resolución demandada, la decisión final se puede tomar sin su comparecencia, en la medida en que no la afecta.

7.2 La **Secretaría Distrital de Planeación** insistió en los planteamientos que sustentaron el recurso de apelación que esa entidad interpuso contra la sentencia proferida por el Tribunal.

7.3 La **parte demandante** se remitió a lo expuesto en el recurso de apelación y precisó que no existe discrepancia en cuanto a que la autorización específica requerida para que se determine el efecto plusvalía la constituye la licencia de urbanismo de 12 de octubre de 2011.

Afirmó que la resolución nro. 519 de 2005 es un acto administrativo general y abstracto que no tiene efectos tributarios, por lo que el Tribunal se excedió y falló *extra petita* al analizarlo y darle la connotación de "*liquidación de un tributo*".

También se extralimitó el Tribunal al otorgarle el carácter de "*declaración*" y pago de un tributo a los anticipos hechos por la sociedad en cumplimiento de la Circular nro. 01 de la Secretaría Distrital de Planeación y con base en el recibo expedido por la Secretaría de Hacienda Distrital, que tuvo en cuenta la "*pre-liquidación en abstracto*".

Finalmente, solicitó que se mantenga el numeral primero de la sentencia apelada, se ordene el reintegro del pago hecho a título de anticipo con sus respectivos intereses, se retiren las anotaciones

que por este concepto aparecen en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios que interesan en este proceso, se condene a la parte demandada al pago de las costas y se ordene el cumplimiento de la providencia dentro del término previsto en el artículo 176 del CCA.

7.4 El Agente del **Ministerio Público** guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Cuestiones previas

1.1 Impedimento de la doctora Stella Jeannette Carvajal Basto

La Consejera de Estado doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, manifestó su impedimento para conocer de este proceso, por encontrarse incurso en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 141 del CGP¹², porque conoció en primera instancia del proceso de la referencia. En consecuencia, solicitó que se acepte el impedimento y que se le separe del conocimiento del mismo.

En consideración a las razones expuestas por la Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto para declararse impedida y con fundamento en el numeral 2 del artículo 141 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 130 del CPACA¹³, la Sala encuentra fundada la solicitud de impedimento, motivo por el cual, la acepta y, en consecuencia, se le separa del conocimiento del presente proceso.

¹² "Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente".

¹³ "Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil [actual Código General del Proceso] y, además, en los siguientes eventos: [...]"

Es preciso advertir que en consideración a que no había *quorum* decisorio para resolver la manifestación de impedimento aludida, mediante providencia de 27 de junio de 2017, el Magistrado Sustanciador del proceso ordenó sortear conjuez con tal fin¹⁴, correspondiéndole a la doctora María Eugenia Sánchez Estrada¹⁵; no obstante, como la integración de la Sala se modificó con el nombramiento y posesión del Magistrado Julio Roberto Piza Rodríguez, quien no ha manifestado encontrarse impedido para conocer del presente asunto, se surte el desplazamiento de la conjuez, conforme con lo previsto en el inciso final del artículo 116 del CPACA.

1.2 La falta de legitimación en la causa por pasiva de la UAECD

1.2.1 En la audiencia inicial celebrada el 16 de julio de 2013, el Tribunal declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la UAECD con la contestación de la demanda.

1.2.2 Para la Magistrada Sustanciadora del proceso, esa entidad estaba "*legitimada en la causa para responder por las pretensiones del demandante*", porque emitió el informe técnico del cálculo del efecto plusvalía que sirvió de fundamento para que se expidiera la actuación demandada.

1.2.3 Contra la anterior decisión, se interpuso recurso de "*apelación*", al que se le dio el trámite de reposición, que no prosperó¹⁶, por lo que en esta instancia se volvió a insistir en la excepción propuesta, siendo del caso analizarla, antes de abordar el estudio del fondo del asunto, habida consideración de que se trata de esclarecer si la UAECD está habilitada para controvertir las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto pasivo de la relación

¹⁴ Fl. 71 del c.p. nro. 2.

¹⁵ Fl. 72 del c.p. nro. 2.

¹⁶ Fls. 281 a 281 del c.p. nro. 1.

jurídica sustancial debatida en el proceso. Es decir, si se encuentra en relación directa con la pretensión como parte demandada.

1.2.4 Advierte la Sala que el acto administrativo demandado en este proceso corresponde a aquel por el que la Secretaría Distrital de Planeación liquidó el efecto plusvalía y determinó el monto de participación para unos predios sujetos a tratamiento de desarrollo.

Actuación que se llevó a cabo en virtud de lo previsto en el artículo 18 del Decreto Distrital 020 de 2011, que señaló que esa entidad continuaba con el trámite de los expedientes que se encontraran en proceso de determinación del efecto plusvalía al momento de la expedición de dicho decreto¹⁷.

1.2.5 Conforme con lo anterior, en el caso *sub examine*, las partes inmersas en la relación jurídico sustancial están claramente identificadas, de una parte, se encuentra la entidad que expidió el acto administrativo cuya nulidad se pretende en este proceso (SDP) y, de otra, está el propietario o poseedor de los predios respecto de los cuales se determinó el efecto plusvalía y el monto de la participación.

1.2.6 Ahora bien, aunque es cierto que en octubre de 2011 la UAECD realizó el informe técnico del cálculo del efecto plusvalía, también lo es que la SDP participó en la sesión interinstitucional – mesa de objeciones- celebrada el 19 de octubre de 2011, en la que se revisó y aprobó dicho cálculo¹⁸, entidad que, finalmente, en noviembre de 2011, expidió el **“INFORME TÉCNICO DE LA**

¹⁷ Con la expedición del Decreto Distrital 20 de 19 de enero de 2011, la competencia para establecer el efecto plusvalía y para determinar el causado en relación con cada uno de los predios objeto del mismo es de competencia de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD (arts. 6 y 7); sin embargo, como se analizó en la sentencia de 23 de febrero de 2017, radicado nro. 250002337000-2013-00225-01 (21077), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, en virtud del inciso primero del artículo 18 del citado decreto, la Secretaría Distrital de Planeación mantuvo la competencia para tramitar los expedientes que para el 19 de enero de 2011 se encontraran en proceso de determinación del efecto plusvalía, régimen de transición que le aplica a este caso en concreto.

¹⁸ Fls. 102 a 103 del c.a. Así quedó expuesto en el numeral 3.4 del Informe Técnico de la Memoria del Cálculo y Liquidación del Efecto Plusvalía realizado por la SDP. Fl. 133 del c.a.

MEMORIA DEL CÁLCULO Y LA LIQUIDACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA¹⁹ para los predios sujetos a tratamiento de desarrollo que interesan en este proceso y el **"INFORME RESUMEN DEL CÁLCULO DEL EFECTO PLUSVALÍA"**²⁰, que conforme con lo previsto en el artículo 4 de la Resolución nro. 1750 de 23 de diciembre de 2011 –demandada-, hace *"parte integral"* de la decisión²¹.

1.2.7 En estos términos, para adelantar el debate procesal y proferir decisión de mérito en relación con las pretensiones de la demanda, no es necesaria o indispensable la presencia de la UAECD en el proceso, porque no se trata de un litisconsorcio necesario, que surge *"[c]uando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas"* (art. 61 CGP).

1.2.8 En este orden de ideas, como la UAECD no estaba legitimada para oponerse a las pretensiones del demandante, porque no fue la entidad que expidió el acto administrativo demandado, lo procedente es declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de dicha entidad y, en consecuencia, desvincularla del presente proceso.

2. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por las partes, le corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, si la resolución nro. 1750 de 23 de diciembre de 2011, se notificó en

¹⁹ Fls. 130 a 133 del c.a.

²⁰ Fl. 164 del c.p.

²¹ En los considerandos de esa resolución se expuso que *"el procedimiento adelantado para el cálculo del efecto plusvalía para los predios sujetos a tratamiento de desarrollo (...), se encuentra reseñado en el informe técnico de la memorial de cálculo y liquidación del efecto plusvalía, y el informe resumen del cálculo del efecto plusvalía suscritos por la Secretaría de Planeación Socioeconómica de la Secretaría Distrital de Planeación, para cuyo efecto se aplicó la metodología legalmente establecida en las normas relacionadas con este proceso (...)"*. Fl. 38 del c.p. nro. 1.

debida forma a la sociedad actora, o si por el contrario, como lo determinó el Tribunal, su indebida notificación conduce a la declaratoria de nulidad de dicho acto.

Dilucidado lo anterior, en el evento en el que proceda la nulidad por indebida notificación del acto administrativo demandado, se estudiará si es viable el restablecimiento del derecho solicitado por la parte actora.

Pero, si se establece que la nulidad del acto administrativo enjuiciado no procede en virtud de la indebida notificación, es del caso analizar los demás argumentos expuesto en la demanda, relacionados con los errores de carácter técnico en los que presuntamente incurrió la Administración al realizar el cálculo del efecto plusvalía para el caso concreto.

3. La notificación de la Resolución nro. 1750 de 23 de diciembre de 2011

3.1 El acto administrativo demandado, por el que "*se liquida el efecto plusvalía*" para los predios sujetos al tratamiento de desarrollo con folios de matrícula inmobiliaria nros. 50C-1504185, 50C-01516386, 50C-01265949 y 50C-01782034, y se "*determina el monto de la participación en plusvalía*", se notificó a los propietarios y poseedores de dichos inmuebles mediante tres (3) avisos publicados en las ediciones dominicales del diario La República²² y por edicto fijado en lugar público de la Unidad Administrativa de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. y en la Secretaría Distrital de Planeación²³, en cumplimiento de lo previsto en el inciso segundo del artículo 81 de la Ley 388 de 1997²⁴.

²² Los días 22 de enero, 29 de enero y 5 de febrero del año 2012. Fls. 165, 166 y 167 del c.p.

²³ Edicto fijado el 13 de febrero de 2012 y desfijado el 27 de febrero siguiente. Fls. 168 a 170 del c.p.

²⁴ "**Artículo 81. Artículo 81º.- Liquidación del efecto de plusvalía. (...)**
A partir de la fecha en que la administración municipal disponga de la liquidación del monto de la participación correspondiente a todos y cada uno de los predios beneficiados con las acciones urbanísticas, contará con un plazo de treinta (30)

3.2 Norma que se declaró exequible parcialmente por la Corte Constitucional²⁵, en el entendido de que antes de efectuar la notificación por aviso y edicto, la alcaldía municipal o distrital competente deberá agotar el trámite de notificación personal o por correo, previsto en los artículos 565 y 566 del ET.

Expuso la Corte en esa oportunidad:

Así, de acuerdo con el artículo 565, el acto administrativo que defina la participación por efecto plusvalía deberá notificarse por correo o personalmente; y, de conformidad con el artículo 566 del mismo orden normativo, puede efectuarse por correo electrónico, si la persona ha aportado una dirección de esa naturaleza. Sin embargo, observa la Sala que mientras en el Estatuto Tributario prevé el deber de los contribuyentes de aportar una dirección para la notificación de las decisiones, esa norma no hace parte de la regulación del efecto plusvalía. Por lo tanto, la notificación principal deberá realizarse en la dirección del inmueble afectado por el efecto plusvalía²⁶, sin perjuicio de que la Administración municipal o distrital correspondiente diseñe un medio idóneo y eficaz para permitirle a los administrados aportar su dirección de correo electrónico, si lo consideran pertinente. (Subraya la Sala).

3.3 Esta debida interpretación del artículo 81 de la Ley 388 de 1997 será tenida en cuenta en esta oportunidad, porque aunque la sentencia de constitucionalidad se profirió con posterioridad a la expedición de la Resolución nro. 1750 de 2011, la Sala no puede desconocer que la parte actora alegó la indebida notificación del acto administrativo demandado, por no haberse intentado la notificación personal, que por ser de carácter principal, en casos

días hábiles para expedir el acto administrativo que la determina, y para notificarlo a los propietarios o poseedores, lo cual procederá mediante tres (3) avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito, así como a través de edicto fijado en la sede de la alcaldía correspondiente. Contra estos actos de la administración procederá exclusivamente el recurso de reposición dentro de los términos previstos para el efecto en el Código Contencioso Administrativo. (...)"

²⁵ Sentencia C-035/14, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁶ "En efecto, un interviniente y el concepto del Procurador General de la Nación plantean que en la medida en que la plusvalía afecta inmuebles específicos, resulta razonable que la Administración asuma la carga de enviar la notificación a esas direcciones, utilizadas en el proceso de definición de la participación por plusvalía".

como el presente, debe prevalecer respecto de las señaladas en forma subsidiaria.

3.4 Comoquiera que en el presente proceso no se probó que previo a la notificación por aviso y edicto la Administración haya surtido el trámite previsto en los artículos 565 y 566 del ET, le asiste razón al Tribunal en cuanto concluyó que la Resolución nro. 1750 de 23 de diciembre de 2011 no se notificó en debida forma.

3.5 Sin embargo, la Sala advierte que esta circunstancia no está prevista como causal de nulidad en el artículo 137 del CPACA²⁷, al que se remite el artículo 138 del mismo ordenamiento –norma aplicable al caso concreto- y, por ende, no conduce a la nulidad del acto administrativo demandado²⁸.

3.6 Nótese que el artículo 72 del CPACA señala que la falta o la irregularidad de la notificación del acto administrativo impide que la decisión contenida en este produzca efectos legales, *“a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales”*, caso en el cual, se configura la notificación por conducta concluyente.

3.7 Así las cosas, es claro que la falta o indebida notificación de un acto administrativo afecta su eficacia más no su validez.

3.8 En el caso concreto, si bien es cierto que la Administración no

²⁷ Conforme con esta norma, la nulidad de los actos administrativos de carácter general *“[p]rocederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”*. Causales que conforme con lo previsto en el artículo 138 del CPACA, aplican cuando se pretenda la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto y se solicite el restablecimiento del derecho.

²⁸ En la sentencia de esta Sección de 4 de febrero de 2016, radicado nro. 25000-23-27-000-2012-00574-01(21149), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, la Sala reiteró que *“no es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos como consecuencia de que estos no se hayan notificado o que la notificación se haya surtido de forma irregular, pues esa sola circunstancia no constituye per se causal de nulidad, en los términos del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo. Ello, por cuanto la violación del debido proceso como motivo de nulidad se refiere a la formación del acto, no a su falta de notificación, comoquiera que esta genera la inoponibilidad de la decisión, no su nulidad”*. Argumento expuesto con anterioridad, entre otras, en las sentencias de 6 de marzo de 2008, radicado nro. 15586 y de 26 de noviembre de 2009, radicado nro. 17295. C.P. Héctor J. Romero Díaz.

realizó la notificación personal del acto administrativo enjuiciado, también lo es que con la demanda se hizo manifiesto el conocimiento de la decisión²⁹, por lo que se entiende que la parte actora se notificó por conducta concluyente, tanto es así, que la sociedad está ejerciendo su derecho a contradecir la decisión de la SDP.

3.9 En este orden de ideas, se concluye que no procedía la nulidad de la Resolución nro. 1750 de 23 de diciembre de 2011 por su irregular notificación, motivo por el cual, lo pertinente sería revocar la sentencia apelada.

3.10 No obstante lo anterior, es del caso analizar los demás argumentos expuesto en la demanda, relacionados con los errores de carácter técnico en el cálculo del efecto plusvalía, que no fueron estudiados por el Tribunal, por haber prosperado el primer cargo de ilegalidad propuesto por la parte actora.

4. La plusvalía y la participación en la plusvalía

4.1 La plusvalía es el incremento del valor de los inmuebles por causa de decisiones o acciones urbanísticas del orden territorial, del cual, por mandato del artículo 82 constitucional, tienen derecho a participar las entidades públicas³⁰.

Esta norma busca que el beneficio obtenido por la acción urbanística no sea solo de los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles, sino que del mismo participe la ciudadanía, en la medida en que los ingresos conseguidos por la participación en la

²⁹ En la demanda se expuso que "(...) EL ACTO ADMINISTRATIVO SE CONOCIÓ ÚNICAMENTE HASTA EL DÍA 20 DE JUNIO DE 2012, POR CASUALIDAD CUANDO SE REALIZABA UNA CONSULTA EN LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL SOBRE OTRO TEMA (...)" (Fls. 1ª y 2 del c.p.).

³⁰ "**Artículo 82.** Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común" [Subraya la Sala].

plusvalía se destinen al mejoramiento urbano del municipio o distrito³¹.

4.2 Para que se constituya el hecho generador de la plusvalía se requiere de decisiones administrativas que (i) ordenen acciones urbanísticas³² y (ii) autoricen de manera específica destinar un inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, acción que debe estar conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial -POT³³- o con los instrumentos que lo desarrollen, es decir, con el plan parcial³⁴ o local y los decretos que desarrollen las autorizaciones previstas en estos últimos (art. 74 Ley 388/97³⁵)³⁶.

4.2.1 En efecto, cuando la norma hace referencia a una "autorización específica", debe entenderse que el acto debe facultar para algo determinado, particular, concreto, delimitado y definido; por esta razón, las decisiones generales plasmadas en el POT o en

³¹ En estos términos se refirió la Sala en la sentencia del 26 de febrero de 2015, radicado nro. 19526, C.P. Jorga Octavio Ramírez Ramírez.

³² Ley 388/97. "**Artículo 8º.- Acción urbanística.** La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. [...]"

³³ Ley 388/97. "**Artículo 9. Plan de Ordenamiento Territorial.** El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. (...)"

³⁴ Ley 388/97. "**Artículo 19. Planes parciales.** Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente Ley".

³⁵ **Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.**

³⁶ En igual sentido se pronunció la Sala en las sentencias del 12 de diciembre de 2014, radicado nro. 18944, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, del 10 de septiembre de 2014, radicado nro. 19402, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, del 5 de diciembre de 2011, radicado nro. 19402 C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, del 26 de febrero de 2015, radicado nro. 19526, C.P. Jorga Octavio Ramírez Ramírez y del 19 de noviembre de 2015, radicado nro. 21064, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

los instrumentos que lo desarrollen³⁷, no constituyen todavía una autorización “específica” que configure el nacimiento de la obligación tributaria³⁸.

4.2.2 Ahora bien, constituyen **hechos generadores de la participación en plusvalía** (i) la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano, (ii) el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo y (iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez (art. 74 Ley 388/97).

4.2.3 En consecuencia, la plusvalía “es un tributo que grava el mayor valor que adquieren los predios como consecuencia de la acción urbanística desarrollada por las entidades públicas en la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano”³⁹.

5. El uso de los predios correspondientes al proyecto de

³⁷ El artículo 30 del Decreto 190 de 2004, **por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, se refiere a los instrumentos de gestión en los siguientes términos:** “Los instrumentos de gestión del suelo que serán aplicables para alcanzar los objetivos de ordenamiento adoptados en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá son: los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, los reajustes o integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes; los sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios en la forma indicada en el artículo anterior; el derecho de preferencia, la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva; los procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial; los bancos de tierras, los distintos mecanismos de participación Distrital en las plusvalías, la transferencia de derechos de construcción y los mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental”. La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia de 27 de marzo de 2014, radicado nro. 2013-00624-00, actor: Juan José Montaña Zuleta, Magistrada Sustanciadora María Elizabeth García González, decretó la suspensión provisional de los efectos del Decreto 634 de 2013. Mediante providencia del 16 de diciembre de 2014 se declaró la falta de competencia funcional del Consejo de Estado, por lo que se ordenó remitir el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá, conservando validez lo actuado ante esta Corporación.

³⁸ Así lo sostuvo la Sala en la sentencia del 5 de diciembre de 2011, radicado nro. 16532, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, reiterada en las sentencias del 19 de noviembre de 2015, radicado nro. 21064 y del 4 de febrero de 2016, radicado nro. 21149, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del de febrero de 2016, radicado nro. 25000-23-27-000-2012-00574-01 (21149), M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

urbanización La Armonía⁴⁰ en vigencia del Acuerdo 6 de 1990. Configuración del hecho generador de la participación en plusvalía

5.1 En este caso, la discusión se centra en determinar el uso que, en el marco del Acuerdo 6 de 1990, tenían los predios correspondientes al proyecto de urbanización La Armonía, lo que resulta determinante para establecer el hecho generador de la participación en plusvalía.

En específico, corresponde analizar si se surtió el proceso de incorporación con el Decreto 012 de 1993, como lo sostuvo la parte actora.

5.2 Al respecto, se observa que la UAECD, en el documento que contiene el cálculo del efecto plusvalía, de octubre de 2011, afirmó que “(...) en razón a que según la zonificación del Acuerdo 6 de 1990, esta zona estaba clasificada como **área suburbana de expansión**, deberían surtir los trámites y procedimientos necesarios para su **incorporación al área urbana** de la ciudad, proceso que no se llevó a cabo, motivo por el cual y a la luz del Artículo (sic) 185 del Acuerdo 6 de 1990, la normativa definida para el desarrollo del **suelo suburbano corresponde a usos agropecuarios y forestales** (...)”⁴¹ (Negrilla de la Sala).

5.3 Advierte la Sala que tratándose de las áreas suburbanas, el artículo 185 del Acuerdo 6 de 1990 las definió de la siguiente manera: “[e]ntiéndese por Área Suburbana la franja de transición, que rodea las áreas urbanas de la ciudad y los núcleos urbanos de corregimientos y veredas, así como las Áreas que se extienden a lo largo de las vías de acceso y en donde coexisten los modos de vida rurales y urbanos, como una prolongación de la vida urbana en el campo” y, adicionalmente, señaló que “[c]omo regla general el desarrollo de terrenos de las áreas suburbanas está definido en usos agrícolas

⁴⁰ Este proyecto está conformado por los predios ubicados en la CL 7 D 81 B 03 IN 4, AK 86 7 C 06, CL 7 D 81 B 03 y CL. 7 D 81 D 53 con matrícula inmobiliaria nro. 50C-01782034, 50C-1504185, 50C-01265949 y 50C-01516386, respectivamente.

⁴¹ Fl. 109 del c.a. nro. 1.

mientras no sean incorporados como áreas urbanas, mediante la definición de su desarrollo en usos urbanos" (Negrilla y subraya de la Sala) con arreglo a lo previsto en el Acuerdo 6 de 1990.

De igual manera se indicó que "[e]l proceso mediante el cual se define el desarrollo de sectores de las áreas suburbanas en usos urbanos, se denomina **Proceso de Incorporación de Nuevas Áreas Urbanas**" (Negrilla y subraya de la Sala).

5.3.1 Por su parte, en el artículo 188 del citado acuerdo se dispuso que son áreas suburbanas de expansión "aquellos terrenos rústicos que no tienen o han perdido su vocación agrícola, sobre los que existe gran presión para su utilización en usos urbanos, determinada por la paulatina mejora de las condiciones de accesibilidad, **los cuales requieren de un proceso inmediato ordenado de incorporación como áreas urbanas y de programas de desarrollo armónico de todos los servicios públicos**, a fin de que no se advierta atraso en la instalación de alguno de ellos con respecto a los otros y al desarrollo vial, de manera que no se alienten formas deficientes de urbanización" (Negrilla de la Sala).

5.3.2 Además, en el artículo 191 del mismo acuerdo se determinó que **serán susceptibles de definir su desarrollo en usos urbanos los terrenos de las áreas suburbanas que tengan posibilidad de instalación de servicios públicos adecuados como soporte de los usos urbanos**, a juicio de las Empresas de Servicios Públicos, y que no tengan expresamente prohibida la definición de su desarrollo para tales usos. En especial y, entre otros, los "sectores de las Áreas Suburbanas de Expansión y de las Áreas Suburbanas de transición sometidos al Tratamiento Especial de Incorporación, susceptibles de ser incorporados como nuevas Áreas Urbanas, con arreglo al presente Acuerdo" (literal m).

5.3.3 Y conforme con el artículo 192 de dicho acuerdo, la **incorporación como áreas urbanas** de ciertos sectores de las áreas suburbanas suponía "la definición de su desarrollo en determinados usos urbanos, con sujeción a una **reglamentación específica, con la consiguiente posibilidad de instalación y**

prestación regular de servicios públicos apropiados como soporte de tales usos" (Negrilla de la Sala).

Por tanto, se dispuso que la incorporación de sectores del territorio distrital como áreas urbanas, "es requisito previo, o por lo menos concomitante" para darle curso a procedimientos tendientes a obtener licencias de urbanización en terrenos sin urbanizar que se ubiquen en los sectores objeto de incorporación.

5.4 Es decir, una zona clasificada como área suburbana de expansión, debe surtir los trámites y procedimientos necesarios para su incorporación al área urbana de la ciudad, pero, hasta tanto no se surta dicho proceso, la regla general es que el desarrollo del terreno está definido en usos agrícolas.

Ahora bien, si un terreno de las áreas suburbanas tiene la posibilidad de instalación de servicios públicos, este es susceptible de definir su desarrollo en usos urbanos, caso en el cual, es indispensable la autorización de las empresas de servicios públicos.

5.5 En el caso concreto, la parte actora afirmó que el proceso de incorporación se surtió en virtud del parágrafo del artículo 1 del Decreto 012 de 1993⁴², según el cual, "[l]os predios sin desarrollar ubicados dentro del Sector delimitado⁴³ y que no adelantaron concertación, **podrán acogerse a la presente reglamentación una**

⁴² Por el cual se reglamenta el Acuerdo 6 de 1990 y se asigna el Tratamiento Especial de Incorporación al Sector Tintal Central, Área Suburbana de Expansión, para el desarrollo de vivienda de Interés Social y usos complementarios.

⁴³ **Artículo 1.** *Ámbito de Aplicación.* Son objeto del presente Decreto los predios sin desarrollar denominados DINDALITO, LA MARGARITA, CAMPOALEGRE MAZUERA, CAMPOALEGRE LONDOÑO, CALANDAIMA Y PANTANOS UMAÑA LOTE No.3, cuyo desarrollo en usos urbanos fue objeto de concertación, situados en el Sector Tintal Central, Área Suburbana de Expansión, comprendido dentro de los siguientes límites generales, consignados en el plano que forma parte del presente Decreto:

NORTE: Lindero Norte Predio Campoalegre - Londoño, entre Avenida Ciudad de Cali y Avenida Cundinamarca; y Avenida de las Américas entre Avenida Cundinamarca y Zona de Preservación del Río Bogotá.

SUR: Lindero Sur Predio La Margarita y Parque de Gibraltar.

ORIENTE: Avenida Ciudad de Cali, entre el Lindero Norte y la Avenida Ciudad de Villavicencio; y el Lindero Oriental del Predio La Margarita entre la Avenida Ciudad de Villavicencio y el Lindero Sur del Sector.

OCCIDENTE: Zona de Preservación y Manejo Ambiental del Río Bogotá".

vez sus propietarios reciban la autorización de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado para firmar el Acta de Compromiso como adherentes. Lo anterior es sin perjuicio de que los predios puedan ser declarados objeto de Desarrollo Prioritario en los términos y para los efectos establecidos en el Artículo 322 del Acuerdo 6 de 1990" (Negrilla de la Sala).

5.6 No existe discrepancia entre las partes en que los predios que conforman el proyecto Armonía están ubicados en el sector señalado en el Decreto 012 de 1993, como tampoco que estos se podían acoger a la citada reglamentación, por lo que corresponde analizar si se acreditó el cumplimiento de la condición señalada en el citado decreto, para que se surtiera el proceso de incorporación como áreas urbanas.

5.7 Pues bien, revisadas las pruebas aportadas al expediente, la Sala no encuentra aquella con la que se acredite que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá emitió autorización para que se suscribiera el acta de compromiso como adherentes, para los predios correspondientes al proyecto de urbanización La Armonía, con el fin de acogerse a la reglamentación del Decreto 012 de 1993.

5.8 En otras palabras, no se cuenta con la prueba que corrobore que en el escenario anterior a la acción urbanística, para el caso concreto, se haya surtido el proceso de incorporación⁴⁴; por lo tanto, su uso correspondía al agrícola, que cambió, en comparación con el escenario posterior, analizado por la UAECD, correspondiente a los decretos 190 de 2004⁴⁵ y 429 de 2004⁴⁶, conforme con los cuales, los predios se sitúan dentro del área de actividad urbana integral, zona residencial, tratamiento de desarrollo, con uso principal para vivienda, que por tratarse de predios con frente a

⁴⁴ En el oficio nro. 1-2011-29443 radicado ante la SDP el 13 de julio de 2011, el apoderado de la sociedad demandante explicó que "*si bien los predios en mención no fueron sujetos al proceso de incorporación, sí se encontraban dentro de las áreas sujetas al cambio de uso que fueron establecidas en el acuerdo 26 de 1996 (...)*". Fls. 33 a 34 del c.a. nro. 1.

⁴⁵ **Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 (compilación del POT).**

⁴⁶ **Por el cual se reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 46, CASTILLA, ubicada en la Localidad de Kennedy.**

vías locales menores a 13 metros, no se pueden desarrollar los usos complementarios y restringidos⁴⁷, hecho que no fue controvertido por la parte actora.

5.9 Es por lo anterior, que la UAECD en el cálculo del efecto plusvalía de octubre de 2011, concluyó que "*sí existe hecho generador por el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo*"⁴⁸, previsto en el numeral 2 del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, razón por la cual, no prospera este cargo.

6. La exigibilidad de la plusvalía en el caso concreto. La naturaleza del acto administrativo demandado

6.1 El artículo 83 de la Ley 388 de 1997, antes de la modificación hecha por el artículo 181 Decreto Nacional 019 de 2012⁴⁹, disponía que la plusvalía solo es exigible en el momento en el que se le presente al propietario o poseedor del inmueble, respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía, una cualquiera de las siguientes situaciones: (i) solicitud de licencia de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la

⁴⁷ Cfr. el estudio para el cálculo del efecto plusvalía realizado por la UAECD en octubre de 2011. Fl. 109 y anverso.

⁴⁸ Fl. 112 anverso del c.a. nro. 1.

⁴⁹ Modificado por el artículo 181 del Decreto Nacional 019 de 2012, en los siguientes términos:

"Artículo 83. Exigibilidad y cobro de la participación. La participación en la plusvalía sólo le será exigible al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía, en el momento en que se presente cualquiera de las siguientes situaciones:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997.

2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.

3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74.

4. Adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley.

plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la citada ley, (ii) cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo, (iii) actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía por la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano y la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez y (iv) mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

6.2 Cuando la plusvalía se haga exigible por la solicitud de licencia de urbanización o construcción, para la expedición de la correspondiente licencia, será necesario acreditar su pago (parágrafo 2 del artículo 83 de la Ley 388/97)⁵⁰.

6.3 En el caso concreto, se advierte que el 14 de diciembre de 2010, se solicitó la licencia de urbanización nro. 10-4-4880 ante la Curaduría Urbana nro. 4 de Bogotá, en la que aparece como titular de la misma, entre otros, la sociedad Lenguaje Urbano S.A⁵¹.

6.4 Es con ocasión de la solicitud de licencia de urbanización que el Curador Urbano nro. 4 de Bogotá, en cumplimiento de lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 83 de la Ley 388 de 1997 y en la Circular 001 de 2009 de la SDP, le solicitó a esta última entidad que determinara si se constituía el hecho generador de la plusvalía y, de ser el caso, se efectuara la liquidación correspondiente⁵².

6.5 En atención a dicho requerimiento, la SDP realizó el estudio técnico normativo –memorando 3-2011-07360 de 9 de junio de

⁵⁰ **Parágrafo 2º.-** Para la expedición de las licencias o permisos, así como para el otorgamiento de los actos de transferencia del dominio, en relación con inmuebles sujetos a la aplicación de la participación en la plusvalía, será necesario acreditar su pago”.

⁵¹ Fls. 3 a 5 del c.a. nro. 1.

⁵² Fls. 1 a 2 del c.a. nro. 1.

2011-⁵³ y la UAECD el cálculo del efecto plusvalía, remitido a la Dirección de Economía Urbana de la SDP con el oficio nro. 1-2011-47599 de 28 de octubre de 2011⁵⁴.

6.6 Además, en noviembre de 2011, el Subsecretario de Planeación Socioeconómica de la SDP realizó el informe técnico de la memoria del cálculo y liquidación el defecto plusvalía⁵⁵, quien además, elaboró el informe resumen del cálculo del efecto plusvalía⁵⁶, actuación que hace parte integral de la resolución nro. 1750 de 23 de diciembre de 2011 –demandada-⁵⁷.

6.7 Por lo anterior, se concluye que **la exigibilidad del efecto plusvalía para los predios analizados se configuró en el momento en el que la sociedad actora solicitó la licencia de urbanismo** (10 de diciembre de 2010) y fue con la Resolución nro. 1750 de 23 de diciembre de 2011, expedida por la SDP -en vigencia del Decreto 020 de 19 de enero de 2011⁵⁸-, que la Administración determinó el efecto plusvalía para los predios que conforman el proyecto de urbanización denominado La Armonía, porque así lo dispuso el artículo 7 del citado decreto⁵⁹.

6.8 Acto administrativo que le creó a la parte actora una situación jurídica particular y concreta, por lo que constituye un acto definitivo y, por ende, susceptible de control jurisdiccional, motivo

⁵³ Fls. 12 a 16 del c.a. nro. 1.

⁵⁴ Fls. 105 a 113 del c.a. nro. 1.

⁵⁵ Fls. 130 a 133 del c.a. nro. 1.

⁵⁶ Fl. 134 del c.a. nro. 1.

⁵⁷ Así se previó en el artículo 4 de la mencionada resolución.

⁵⁸ En la sentencia de 23 de febrero de 2017, radicado nro. 250002337000-2013-00225-01 (21077), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez se expuso que “conforme con el inciso primero del artículo 18 del Decreto 20 de 2011, la Secretaría Distrital de Planeación mantuvo la competencia para tramitar los expedientes que para el 19 de enero de 2011 se encontraran en proceso de determinación del efecto plusvalía. Competencia respecto de la cual no se previó un límite temporal”, como ocurre en el caso concreto.

⁵⁹ “**Artículo 7º. Determinación del efecto plusvalía para cada predio.** Dentro del mismo término señalado para el cálculo del efecto plusvalía, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD- determinará mediante acto administrativo el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma. Del resultado final del proceso de cálculo y determinación se dejará soporte en un informe técnico que recoja el proceso de cálculo del efecto plusvalía y un informe resumen que hará parte del acto de liquidación”. Esta norma se refiere a la UAECD porque con el Decreto 20 de 2011, esa es la entidad competente para realizar el cálculo del efecto plusvalía (art. 6).

por el cual, no le asiste razón a la SDP al afirmar que se trata de un acto administrativo de carácter declarativo.

6.9 Es preciso aclarar que antes de la resolución demandada en este proceso, la Administración expidió la Resolución nro. 0519 de 10 de agosto de 2005⁶⁰ (anterior a la solicitud de la licencia de urbanismo), actuación que conforme lo afirmó la SDP en el recurso de apelación, no es específica, “no tiene en cuenta el planteamiento urbanístico de la Licencia” y “no constituye el valor por metro cuadrado del proyecto urbanístico, puesto que no se había materializado el hecho generador”⁶¹, que además, no es del caso analizarla, porque respecto de la misma no se formuló pretensión de nulidad en la demanda.

7. Errores de carácter técnico en el cálculo del efecto plusvalía para los predios que conforman el proyecto de urbanización denominado La Armonía

7.1 Las áreas tenidas en cuenta en el acto administrativo demandado son diferentes de las señaladas en la licencia de urbanismo. Error en el área neta urbanizable y en el área útil

7.1.1 Lo primero que advierte la Sala es que contrario a lo afirmado por la parte actora, la Administración, atendiendo los requerimientos hechos por la sociedad, realizó el ajuste respecto de las áreas del proyecto, en los siguientes términos:

Desarrollo por urbanización – normas urbanísticas Decreto 190 de 2004 POT – Decreto 327 de 2004 Área Urbana Integral, Zona Residencial Rango 2 de Edificabilidad	Memorando nro. 3-2011-07360 de 9 de junio de 2011 ⁶²	Memorando nro. 3-2011-13442 de 18 de octubre de 2011 ⁶³
---	--	---

⁶⁰ “Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles localizados en las zonas o subzonas objeto de dicha participación, correspondientes a la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 46, CASTILLA, y se determina el monto de la participación en plusvalía de conformidad con las tarifas aprobadas por el Concejo Distrital”.

⁶¹ Fl. 551 del c.p.

⁶² Fls. 12 a 16 del c.a. nro. 1.

⁶³ Fls. 98 a 100 del c.a. nro. 1.

Área bruta	38.344,93	38.344,93
Área de reserva vial Avenida Ciudad de Cali	-	1.039,73
Área no urbanizable – ronda hidráulica humedal del Burro – zona de manejo y preservación ambiental del humedal el Burro	28.818,97	28.066,28
ZMPA válida como cesión 30% de parques, 2 mts por cada metro de cesión	971,65	942,37
Área neta urbanizable	9.525,96	9.238,92
Área base cálculo de edificabilidad (ANU más 50% ZMPA válida como parque POT)	10.011,78	9.710,10
Vías intermedias y locales	844,93	512,53
Cesiones públicas parques (25% del ANU)	2.381,49	2.309,73
Parques 17%	1.619,41	1.570,62
Hasta 30% en ZMPA	485,82	471,18
Parque fuera de ZMPA	1.133,59	1.099,43
Equipamientos 8%	121,46	739,11
Cesiones adicionales para mayor edificabilidad	476,72	424,82
Total áreas de cesión al Distrito	2.576,70	2.775,89
Área útil	6.949,26	6.463,03

7.1.2 Verificado el ajuste realizado, con las áreas informadas por el Curador Urbano con el oficio nro. 1-2011-43190 de 30 de septiembre de 2011⁶⁴, se observa que contrario a lo sostenido por la parte actora, existe coincidencia en el área bruta y en el área neta urbanizable del terreno del proyecto de urbanización⁶⁵.

⁶⁴ Se informó un área bruta del predio de 38.344,93 m², un área neta urbanizable de 9.238,92 m² y un área útil de 5.882,18 m². Fl. 95 del c.a. nro. 1.

⁶⁵ El artículo 4 del Decreto 1469 de 2010, dispone: "**Licencia de urbanización.** Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional.

Las licencias de urbanización concretan el marco normativo general sobre usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos con base en el cual se expedirán las licencias de construcción para obra nueva en los predios resultantes de la urbanización. Con la licencia de urbanización se aprobará el plano urbanístico, el cual contendrá la representación gráfica de la urbanización, identificando todos los elementos que la componen para facilitar su comprensión, tales como: afectaciones, cesiones públicas para parques, equipamientos y vías locales, áreas útiles y el cuadro de áreas en el que se cuantifique las dimensiones de cada uno de los anteriores elementos y se haga su amojonamiento. Parágrafo.

Esto se corrobora con el estudio del cálculo del efecto plusvalía realizado por la UAECD en octubre de 2011⁶⁶, en el que se expuso que “[l]os predios cuenta (sic) con un área bruta de 38.344,93 m², un área de zona de manejo y preservación ambiental (Chucua del Burro) de 28.066,28 m² y un área de reserva para la malla vial arterial de 1.039,73 m². Por lo tanto el Área Neta Urbanizable es de 9.238,92 m²”⁶⁷.

7.1.3 En este orden de ideas, la discusión se centra en el área útil determinada por la Administración (6.463,03 m²), que es superior a la señalada por el Curador Urbano nro. 4 (5.882,18 m²)⁶⁸, y con la que está de acuerdo la parte actora.

7.1.4 Como se observa en el cuadro que antecede, el área útil determinada por la Administración, surgió de restarle al área neta urbanizable (9.238,92 m²), el total de las áreas de cesión calculadas por el Distrito (2.775,89 m²).

7.1.5 Teniendo en cuenta que la parte actora no discutió el cálculo del área neta urbanizable del terreno, que coincide con la indicada por el Curador Urbano nro. 4 en el oficio nro. 1-2011-43190 de 30 de septiembre de 2011⁶⁹, se deduce que la discrepancia entre las partes se centra en el cálculo de las áreas de cesión.

7.1.6 Examinados los medios de convicción aportados al expediente, la Sala no encuentra soporte del cálculo que realizó el Curador Urbano nro. 4, tan solo se advierte que en el oficio en cita se expresó de manera general los metros cuadrados correspondientes al área bruta, neta y útil del predio.

Por el contrario, como quedó expuesto en el cuadro del numeral

La licencia de urbanización en suelo de expansión urbana sólo podrá expedirse previa adopción del respectivo plan parcial”.

⁶⁶ Remitido a la SDP mediante el oficio nro. 1-2011-47599 de 26 de octubre de 2011. Fls. 105 a 113 del c.a. nro. 1.

⁶⁷ Transcripción del acápite denominado “**POTENCIAL DE DESARROLLO DESPUÉS DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA**”, se Fl. 111 del c.a. nro. 1.

⁶⁸ Fl. 95 del c.a. nro. 1.

⁶⁹ Se informó un área bruta del predio de 38.344,93 m², un área neta urbanizable de 9.238,92 m² y un área útil de 5.882,18 m². Fl. 95 del c.a. nro. 1.

7.1.1, la Administración, al realizar el cálculo del área útil, discriminó cada una de las áreas de cesión al Distrito.

7.1.7 Ante esta discrepancia, entre el área útil reportada por la curaduría y la determinada por la SDP, a la parte actora, más que allanarse a la indicada por el curador, que resultaba ser inferior a la determinada por la Administración, le correspondía probar que el acto administrativo demandado estaba viciado de nulidad, porque en la configuración del área útil la entidad demandada había incurrido en errores o inexactitudes que alteraban dicho cálculo.

Si bien es cierto, en la demanda, la parte actora informó como “áreas correctas y reales” las siguientes⁷⁰:

ITEM	ÁREA EN M ²	ÁREA EN M ²
ÁREA BRUTA	38.344,93	
RONDA HIDRÁULICA Y ZMPA HUMEDAL EL BURRO		28.066,28
RESERVA VIAL AVENIDA CIUDAD DE CALI		1039,73
ÁREA NETA URBANIZABLE	9.238,92	
CESIONES TIPO A OBLIGATORIA PARA PARQUES		2.330,1
CESIONES ADICIONALES PARA INCREMENTO DE ÍNDICE DE CONSTRUCCIÓN (PARQUES)		514,11
CESIÓN VIAL LOCAL		512,53
ÁREA ÚTIL	5.882,18	

Esta sola afirmación no conduce a desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo demandado, porque lo procedente, era tomar cada uno de los *ítems* considerados por la SDP para determinar el área útil, como se observa en el numeral 7.1.1 de esta providencia y probar que el área de cesión era inferior a la tenida en cuenta para el cálculo del efecto plusvalía, ya fuera porque la cesión no era procedente o porque los metros cuadrados determinados presentaba algún tipo de inexactitud o error.

7.1.8 Es necesario resaltar que el área útil para efectos de plusvalía, no es aquella que determine el curador urbano⁷¹, porque

⁷⁰ Fl. 9 del c.p.

⁷¹ El Decreto 1469 de 2010, por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones, en su artículo 3 se refiere a la competencia de los curadores urbanos en los siguientes términos: el “estudio, trámite y expedición de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción (...) corresponde a los

la "expedición de la licencia urbanística implica la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo"⁷², más no la causación del tributo.

Téngase en cuenta que la competencia para determinar y calcular el efecto plusvalía, con la expedición del Decreto Distrital 020 de 19 de enero de 2011⁷³, recae en la UAECD⁷⁴, aunque, en el artículo 18 del citado decreto, que señaló el régimen de transición en la implementación de las competencias, norma en la que se previó que la SDP continuaba con el trámite de los expedientes que se encontraran en proceso de determinación del efecto plusvalía al momento de expedición de dicho decreto.

Por esta razón, le correspondía a la parte actora desvirtuar que para el cálculo del efecto plusvalía no era procedente tener como área útil los 6.463,03 m² señalados en el acto administrativo demandado⁷⁵.

7.1.9 Como la parte actora no cumplió con la carga de la prueba que le correspondía, para desvirtuar la exactitud del área útil indicada en el acto administrativo demandado, este cargo de ilegalidad no prospera.

7.2 Cuestionamientos concretos

curadores urbanos en aquellos municipios y distritos que cuenten con la figura. En los demás municipios y distritos y en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina corresponde a la autoridad municipal o distrital competente".

⁷² Artículo 1 del Decreto 1469 de 2010.

⁷³ Por medio del cual se definen los lineamientos y las competencias para regular la operatividad del cálculo y liquidación de la participación del efecto plusvalía y se dictan otras disposiciones.

⁷⁴ **Artículo 7. Determinación del efecto plusvalía para cada predio.** Dentro del mismo término señalado para el cálculo del efecto plusvalía, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD- determinará mediante acto administrativo el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma. Del resultado final del proceso de cálculo y determinación se dejará soporte en un informe técnico que recoja el proceso de cálculo del efecto plusvalía y un informe resumen que hará parte del acto de liquidación.

[...]"

⁷⁵ Fl. 162 del c.p.

La parte actora manifestó que (i) existe diferencia del área en ronda hidráulica del Burro ZMPA⁷⁶ del humedal del Burro, (ii) la Administración determinó como válida la ZMPA en el 30% de las cesiones obligatorias para parques e informó como área base para el cálculo de edificabilidad el ANU –área neta urbanizable- más el 50% ZMPA válida para parque, que representa un área superior de 772,86 m² y (iii) no se tuvo en cuenta que el ZMPA del humedal el Burro se encuentra fuera del comercio porque en el folio de matrícula inmobiliaria está inscrita oferta de compra por parte de la EAAB ESP.

7.2.1 Respecto de la presunta diferencia que se presenta en el área de la ronda hidráulica del humedal el Burro ZMPA, la Sala advierte que en la actuación cuestionada, la Administración tuvo en cuenta el área de 28.066,28 m², que corresponde con la señalada por la parte actora como la correcta⁷⁷.

7.2.2 En lo que tiene que ver con las cesiones obligatorias para parques, es necesario tener en cuenta que el artículo 12 del Decreto 327 de 2004⁷⁸ dispone que en los *“proyectos que sean objeto del proceso de urbanización deberán prever, con destino a la conformación de los sistemas generales, las áreas de cesión pública para parques y equipamientos, correspondientes, como mínimo, al 25% del área neta urbanizable, distribuidas en un 17% para parques, y el 8% restante para equipamiento comunal público; estas cesiones deberán delimitarse, amojonarse y deslindarse en los planos urbanísticos y en el correspondiente cuadro de áreas”* y que los *“usos dotacionales deberán prever el 8% del área neta urbanizable como cesión obligatoria y gratuita para espacio público, con excepción de los equipamientos colectivos destinados a parques”*.

Conforme con el cuadro que aparecen en el numeral 7.1.1 de esta providencia, es evidente que la Administración atendió lo previsto en la norma en cita, si se tiene en cuenta que para calcular la proporción de las cesiones públicas para parques y equipamientos,

⁷⁶ Zona de manejo y preservación ambiental.

⁷⁷ Para la parte actora, el área correcta es la señalada en la licencia de urbanismo, es decir, 28.066,28 m².

⁷⁸ Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital.

tuvo en cuenta el área neta urbanizable y aplicó el porcentaje mínimo del 25%⁷⁹, que se distribuyó en un 17% para parques y un 8% para equipamientos.

7.2.3 En cuanto al área base del cálculo de edificabilidad, se debe tener en cuenta que conforme con el párrafo 2 del artículo 13 del Decreto 327 de 2004, "(e) *El cincuenta por ciento (50%) de las cesiones destinadas a parques de que trata el literal d)*⁸⁰ del presente artículo, que se localicen en las zonas de manejo y preservación ambiental, se contabilizarán como parte del Área Neta Urbanizable para efectos del cálculo de los índices de construcción y ocupación" (Subraya la Sala); por lo tanto, si el 50% del ZMPA válida como cesión 30% de parques es de 471,18 m² que sumada al área neta urbanizable (9.238,92 m²) da como resultado el área base cálculo de edificabilidad, es decir, 9.710,10 m², la Sala no advierte imprecisión en el cálculo realizado por la Administración.

7.2.4 En cuanto al argumento, según el cual, la Administración no tuvo en cuenta que el ZMPA del humedal el Burro se encuentra fuera del comercio porque en el folio de matrícula inmobiliaria está inscrita oferta de compra por parte de la EAAB ESP, se observa que en el escrito presentado el 13 de julio de 2011 por el apoderado de la sociedad demandante, radicado ante la SDP con el nro. 1-2011-29443, este afirmó que la EAAB "solo hasta el 14 de diciembre de 2006 presentó una oferta formal sobre las zonas afectadas al propietario del predio que corresponden a la Zona de Manejo y Protección Ambiental ZMPA"⁸¹ (Subraya la Sala).

Verificado nuevamente el cuadro del numeral 7.1.1 de esta sentencia, se observa que la ronda hidráulica humedal del Burro – zona de manejo y preservación ambiental del humedal el Burro, se

⁷⁹ El 25% del área neta urbanizable de 9.238,92 m² es 2.309,73 m². De los que 1.570,62 m² corresponde a parques (17%) y 739,11 m² a equipamientos (8%).

⁸⁰ "La localización

de las cesiones destinadas a parques se podrá hacer en las zonas de manejo y preservación ambiental, en un porcentaje de hasta el 30% del área a ceder, la cual deberá incrementarse en la siguiente proporción: por cada metro de cesión a trasladar, se contabilizarán dos (2) metros en la zona de manejo y preservación ambiental. Las zonas de manejo y preservación ambiental a las que hace referencia el presente literal deben estar incluidas o colindar con el proyecto objeto del proceso de urbanización".

⁸¹ Fls. 33 a 34 del c.a. nro. 1.

tuvo en cuenta como **área no urbanizable** (28.066,28 m²); por lo tanto, se restó del área bruta para efectos de determinar el área neta urbanizable, que como se analizó con anterioridad, no presenta diferencia con la señalada por la parte actora como correcta, por coincidir con la certificada por el curador urbano.

En consecuencia, no prospera este cargo.

7.3 Diferencia entre la información registrada en el avalúo catastral y el determinado para el cálculo del efecto plusvalía

7.3.1 La parte actora afirmó que aunque la UAECD es la entidad encargada de realizar los avalúos catastrales y el estudio técnico para el cálculo del efecto plusvalía, la información rendida en ambos escenarios es diferente.

7.3.2 Al respecto, la Sala aclara que el catastro⁸² es *"el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física⁸³, jurídica⁸⁴, fiscal⁸⁵ y económica⁸⁶".*

Y que el **avalúo catastral** *"consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigaciones y análisis estadístico del mercado inmobiliario".* Avalúo que se *"determinará por la adición de los*

⁸² Artículo 2 del Decreto 3496 de 26 de diciembre de 1983, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones.

⁸³ Consiste en la *"identificación de los linderos del terreno y edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotografías aéreas u ortofotografías y la descripción y clasificación de las edificaciones y del terreno"* (art. 3 Ib).

⁸⁴ Consiste *"en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor, y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo"* (art. 4 Ib).

⁸⁵ Consiste *"en la preparación y entrega a los Tesoreros Municipales y a las Administraciones de Impuestos Nacionales respectivas, de los listados de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con disposiciones legales vigentes"* (art. 5 Ib).

⁸⁶ Consiste *"en la determinación del avalúo catastral del predio, obtenido por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos"* (art. 6 Ib).

*avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos*⁸⁷ (Subraya la Sala).

7.3.3 A diferencia del avalúo catastral con el que se establece el valor de los predios teniendo en cuenta factores como cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales de mercado inmobiliario, tanto para el suelo como para edificaciones existentes en el mismo, el avalúo realizado para el cálculo de la plusvalía determina el mayor valor que “potencialmente” adquieren los predios como consecuencia de decisiones administrativas que dispongan acciones urbanísticas y que autoricen de manera específica destinar un inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada.

7.3.4 Es por esta razón, que el legislador previó un procedimiento especial, señalado en los artículos 75, 76 y 77 de la Ley 388 de 1997⁸⁸, reglamentados por el Decreto 1420 de 1998, para establecer el valor comercial de un inmueble, entendido como “el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien”⁸⁹.

7.3.5 Nótese que la Resolución nro. 620 de 2008, expedida por el IGAC, establece los procedimientos para realizar los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997, resolución que fue tomada en cuenta por la UAECD para efectuar el cálculo del efecto plusvalía para los predios que interesan en este proceso⁹⁰.

⁸⁷ Artículo 7 del Decreto 3496 de 1983. En los mismos términos se refiere el parágrafo 2 del artículo 8 de la Resolución nro. 70 de 2011 proferida por el IGAC.

⁸⁸ En el artículo 80 de la Ley 388 de 1997, se dispuso que “(e)l Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o los peritos técnicos debidamente inscritos en las Lonjas o instituciones análogas, establecerán los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas; y determinarán el correspondiente precio de referencia tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los artículos 75, 76 y 77 de esta Ley.

⁸⁹ Artículo 2 del Decreto 1420 de 1998.

⁹⁰ En el acápite del informe técnico denominado “**CÁLCULO DE LOS AVALÚOS**”, se expuso de manera textual que “(p)ara determinar el valor del terreno en el primer escenario (antes de la acción urbanística, zona de uso Agropecuario y forestal) se aplicó el método de investigación de mercado inmobiliario, de acuerdo al Artículo 1º de la Resolución 620 de 2008” y para determinarlo “en el

7.3.6 De manera que, para la elaboración de los avalúos que se deben practicar en materia de plusvalía, se cuenta con normas de carácter especial que deben ser observadas por la Administración, porque con dichos avalúos se pretende establecer el “*potencial*” desarrollo de un predio con ocasión de una acción urbanística.

7.3.7 En este orden de ideas, el hecho que exista diferencia entre el avalúo catastral de un predio con el avalúo tenido en cuenta para efectos de plusvalía, no conduce a la nulidad de la actuación, porque existen diferencias sustanciales en cuanto a su finalidad y respecto de los estudios y procedimientos que se deben realizar en cada uno de ellos.

En consecuencia, no prospera el cargo.

7.4 Error en el cálculo de los metros cuadrados construibles y “vendibles”, zonas comunes, número de unidades y número de parqueaderos

En la demanda, la parte actora afirmó que el error cometido por la Administración en el área neta urbanizable se reflejó en el cálculo de los metros cuadrados construibles y “*vendibles*”, zonas comunes, número de unidades y número de parqueaderos, argumento que carece de sustento, porque como se expuso con anterioridad, existe coincidencia en el área neta urbanizable que la parte actora afirmó que es la correcta, por corresponder con la informada por el Curador Urbano nro. 4, con la tenida en cuenta por la Administración en su actuación, razón suficiente para que este cargo no prospere.

7.5 Errores en la determinación del valor por metro cuadrado

La parte actora propuso seis (6) reparos en la determinación del

segundo escenario (después de la acción urbanística), se utilizó el método (técnica) Residual (...)”.

valor del predio por metro cuadrado realizado por la Administración, que corresponden a los siguientes:

7.5.1 Utilizar datos de mercado que provienen de sus propios estudios y no tienen muestras externas, sin explicación, lo que genera una referencia circular totalmente antitécnica

7.5.1.1 La Sala observa que el artículo 1 de la Resolución nro. 620 de 2008 del IGAC señala que el método de comparación o mercado es la *“técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial”*.

7.5.1.2 En el artículo 10 de esa misma resolución se indica que cuando para la realización del avalúo por el método de comparación o mercado *“se acuda a información de ofertas y/o transacciones, es necesario que en la presentación del avalúo se haga mención explícita del medio del cual se obtuvo la información y la fecha de publicación, además de otros factores que permitan su identificación posterior”* y que *“[e]n los eventos en que sea posible, se deben tomar fotografías de los predios en oferta o de los que se ha obtenido datos de transacción para facilitar su posterior análisis”*.

7.5.1.3 De estas disposiciones y de las demás contenidas en la citada resolución, no puede inferirse que la Administración tenga prohibido utilizar datos de mercado provenientes de sus propios estudios. Menos aún, que sea requisito indispensable contar con muestras *“externas”* para llevar a cabo los procesos valuatorios a efectos de determinar el efecto plusvalía.

7.5.1.4 Téngase en cuenta que la UAECD⁹¹ es una entidad de carácter técnico y especializado que tiene como función, además de

⁹¹ Conforme con el artículo 1 del Acuerdo 0002 de 2007, esta entidad *“estará organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden Distrital del Sector Descentralizado por servicios, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital de Hacienda”*.

la "recopilación e integración de la información georeferenciada de la propiedad inmueble del Distrito Capital en sus aspectos físico, jurídico y económico, que contribuya a la planeación económica, social y territorial del Distrito Capital", la de "[e]laborar avalúos comerciales a organismos o entidades distritales y a empresas del sector privado que lo soliciten"⁹².

Por lo tanto, es entendible que haga uso de la base de datos con la que cuenta con el fin de realizar el proceso valuatorio y que de manera directa realice estudios y analice las ofertas de mercado que estime necesarias hacer en el proceso de cálculo de los avalúos.

7.5.1.5 Así las cosas, la omisión en la utilización de muestras "externas" no conduce a la nulidad de la actuación, máxime si la parte actora no aportó o solicitó las pruebas externas que echa de menos, que necesariamente tendrían que acreditar que en el avalúo realizado por la UAECD se incurrieron en errores o inconsistencias que conduzcan a la variación del correspondiente avalúo.

En consecuencia, no prospera el cargo.

7.5.2 No exponer los datos identificativos de las muestras tenidas en cuenta, tales como áreas, ubicación específica o las condiciones propias de productividad y relieve. La identificación se limitó a señalar que correspondía a predio vía Bogotá – Usme, Tabio (salida a Tenjo), Tabio, Tenjo y Cota

7.5.2.1 En el cálculo de efecto plusvalía realizado por la UAECD⁹³, esta entidad puso de presente que "[p]ara determinar el valor comercial a octubre de 2003, se tuvo en cuenta la normatividad existente a esta fecha en cuanto a usos agrícolas y forestales. Se procedió a revisar la información correspondiente a los resultados entregados por la UAECD, en los cálculos anteriores de predios sometidos a tratamiento de desarrollo Plan Parcial o al cálculo de efecto plusvalía de las UPZ en ese

⁹² Literal e) del art. 3 del citado acuerdo.

⁹³ Fls. 111 a 112 del c.a. nro. 1.

mismo sector occidental de la ciudad, actualizándolos al 11 de octubre de 2003”.

7.5.2.2 A renglón seguido, se presentó un cuadro que refleja las ofertas rurales a 23 de noviembre de 2004, en el escenario del Acuerdo 6 de 1990.

En este cuadro se relacionaron seis (6) muestras que se describen como: vía Bogotá Usme, Tabio Salida a Tenjo, Tabio, Tenjo, Cota y Cota, en las que el valor asignado a 23 de noviembre de 2003 oscila entre \$11.719,00 (menor) y \$15.000,00 (mayor), valores que a 11 de octubre de 2003 correspondían a \$11.039,00 y \$14.129,00 por actualización conforme al IPC (0,9419).

7.5.2.3 Luego del procesamiento estadístico de estas muestras, se determinó que para octubre de 2004 el valor asciende a \$11.900,00 que deflactado por el IPC corresponde a \$12.608,05.

7.5.2.4 Advierte la Sala que la parte actora no tuvo en cuenta que en esa misma oportunidad, la Administración dejó constancia de que “[s]e tomaron los datos de los estudios realizados para el Plan Parcial de Tagaste y el cálculo del efecto plusvalía de la UPZ 46 – Castilla (año 2004)⁹⁴”; es decir, se brindó información adicional a la mencionada por el apoderado de la sociedad que, permitían su identificación.

7.5.2.5 Cosa distinta es que se deba acudir a esas actuaciones para poder establecer la información de manera más específica, aspecto que no está prohibido y, por el contrario, está permitido en el artículo 10 de la citada resolución⁹⁵.

En consecuencia, no prospera este cargo.

⁹⁴ La Resolución nro. 0519 de 2005, a la que se hizo referencia en la demanda, liquida el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los predios localizados en las zonas o subzonas objeto de dicha participación, correspondiente a la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) nro. 46 – Castilla.

⁹⁵ “**Artículo 10º.-** Método de Comparación o de mercado. Cuando para la realización del avalúo se acuda a información de ofertas y/o transacciones, es necesario que en la presentación del avalúo se haga mención explícita del medio del cual se obtuvo la información y la fecha de publicación, además de otros factores que permitan su identificación posterior.
(...)”

7.5.3 El estudio de mercado presenta un coeficiente de variación del 10.34%, superior al establecido en la Resolución nro. 620 de 2008, que determina que no puede superar el 7.5%

7.5.3.1 El artículo 11 de la Resolución 620 de 2008 del IGAC se refiere a los cálculos matemáticos estadísticos y la asignación de los valores.

Conforme con esta norma, cuando para el avalúo se haya utilizado información de mercado de documentos escritos, éstos deben ser verificados, confrontados y ajustados antes de ser utilizados en los cálculos estadísticos.

En los casos que existan datos de ofertas, de transacciones o de renta producto de la aplicación de los métodos valuatorios, es necesario calcular medidas de tendencia central y la más usual es la media aritmética.

Siempre que se acuda a medidas de tendencia central es necesario calcular indicadores de dispersión tales como la varianza y el **coeficiente de variación**.

Cuando el coeficiente de variación sea inferior a más (+) o a menos (-) de 7,5%, la media obtenida se podrá adoptar como el más probable valor asignable al bien.

Pero, cuando el coeficiente de variación sea superior a más (+) o a menos (-) de 7,5%, *“no es conveniente utilizar la media obtenida y por el contrario es necesario reforzar el número de puntos de investigación con el fin de mejorar la representatividad del valor medio encontrado”*.

7.5.3.2 En el caso concreto, el coeficiente de variación utilizado por la Administración es de 10,34%, es decir, superior al 7,5% señalado en la norma; sin embargo, se observa que a renglón seguido la Administración tuvo en cuenta la “RAÍZ N” de 2,45 y el “T-STUDENT” de 1692 para arribar al límite superior de \$14.057,95

(para noviembre de 2004) y de \$13.241,70 (para octubre de 2003) y al límite inferior de \$12.184,05 y \$11.476,60, respectivamente, lo que condujo a que se estableciera que para octubre de 2004 el valor ascendiera a \$11.900,00 que deflactado por el IPC corresponde a \$12.608,05 ⁹⁶.

7.5.3.3 Visto lo anterior, encuentra la Sala que en casos como el presente, resulta insuficiente la simple oposición al señalamiento de un porcentaje en el procesamiento de datos estadísticos y, por ende, a los resultados de las operaciones practicadas, porque, como se advierte, el porcentaje en discusión hace parte de un cálculo que para ser reprochado, necesariamente debe estar acompañado de un proceso lógico e intelectual que le permita a la Sala establecer que su aplicación condujo a la violación de la norma.

7.5.3.4 Como la parte actora omitió explicar las razones por las cuales no es posible tener en cuenta el procesamiento estadístico realizado por la Administración, del que hace parte el coeficiente de variación, correspondiéndole la carga de la prueba para desvirtuar la presunción de legalidad de dicho cálculo, este cargo no está llamado a prosperar.

7.5.4 Asumir unos costos de equipamiento comunal construido y de urbanismo extraídos del informe de la UAECD de agosto de 2010, es decir, se vuelven a tener como base de valor datos circulares

⁹⁶ **USO RURAL - ESCENARIO ACUERDO 06/1990:**

PROCESAMIENTO ESTADÍSTICO			
AÑO DE ESTUDIO	DATOS	VALOR NOV 2004	VALOR OCT 2003
2004	VÍA BOGOTÁ - USME	\$12.007,00	\$11.310
2004	TABIO (SALIDA A TENJO)	\$11.719,00	\$11.039
(...)			
2004	COTA	\$15.000,00	\$14.129
PROMEDIO		\$13.121,00	\$12.359,15
Nº DE DATOS		6	6
DESVIACIÓN ESTÁNDAR		1356	1278
COEFICIENTE DE VARIACIÓN		10,34%	10,34%
RAÍZ N		2,45	2,45
T-STUDENT		1,692	1,692
LÍMITE SUPERIOR		\$14.057,95	\$13.241,70
LÍMITE INFERIOR		\$12.184,05	\$11.476,60
	VALOR ADOPTADO		\$11.900,00

7.5.4.1 En este cargo, la parte actora censuró que la Administración haya tenido en cuenta unos costos de equipamiento comunal construido y de urbanismo de un informe realizado por la UAECD en agosto de 2010.

7.5.4.2 Reitera la Sala que conforme con la naturaleza jurídica de la UAECD y las funciones legales asignadas, es entendible que esa entidad realice de manera directa estudios y analice las ofertas de mercado que estime necesarias para elaborar los avalúos encomendado, como también es aceptable que haga uso de la base de datos con la que cuenta.

7.5.4.3 En consecuencia, si la parte actora no está de acuerdo con el cálculo de los costos de equipamiento comunal construido y de urbanismo realizado por la UAECD, debió exponer las razones por las cuales no se puede tener en cuenta el informe de la UAECD de agosto de 2010 y, adicionalmente, aportar las pruebas que probaran los costos aplicables al caso concreto.

7.5.4.4 Comoquiera que la parte actora no desvirtuó la presunción de legalidad de la actuación demandada, en lo que al cálculo de los costos se refiere, este cargo tampoco prospera.

7.5.5 Los costos financieros correspondieron a la DTF (7.77) más 3 puntos, cuando a octubre de 2004 la tasa de interés se ubicaba entre un 20% y un 25%, lo que genera una desviación importante dentro de los costos del potencial de desarrollo, base del cálculo

7.5.5.1 En el cálculo del efecto plusvalía realizado por la UAECD se expuso que los "*costos financieros fueron calculados con la DTF más tres puntos (...)*"⁹⁷.

7.5.5.2 Es decir, se tuvo en cuenta uno de los indicadores que miden la tasa de interés.

⁹⁷ Fl. 112 del c.a. nro. 1.

7.5.5.3 Advierte la Sala que la tasa de interés aplicada por la Administración es indicativa del costo del dinero y, además, es usual que varios créditos se pacten a la DTF (tasa de captación a través de depósitos a término fijo), más un número determinado de puntos, como una forma de prevenir el riesgo de variaciones en la tasa de interés durante la vigencia del crédito.

7.5.5.4 Por lo tanto, no basta con que la sociedad actora afirme que para octubre del año 2004 la tasa de interés se ubicaba entre un 20% y 30%, porque con esta información no se puede establecer a qué tipo de financiación se refiere y, por ende, la tasa de interés aplicable para efectos de determinar los costos financieros⁹⁸ en un proyecto urbanístico.

7.5.5.5 En consecuencia, no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto, lo que conduce a que no prospere este cargo de ilegalidad.

7.5.6 El porcentaje de utilidad fue obtenido con base en estudios similares realizados por la UAECD para ejercicios comparables al correspondiente estudio, por lo que nuevamente se incurre en el error de utilizar como fuente datos generados por el mismo "destinatario"

7.5.6.1 La UAECD en su actuación expuso que *"el porcentaje de utilidad fue obtenido con base en estudios similares realizados por la UAECD para ejercicios comparables al estudio presente"*⁹⁹.

7.5.6.2 Como se expuso con anterioridad, no está prohibido que la UAECD acuda a su base de datos con el fin de realizar el proceso valuatorio, argumento que por sí solo no conduce a la nulidad de la actuación.

⁹⁸ *"Costos financieros: son los costos en los que incurre la empresa por la financiación del proyecto que esté desarrollando; se incluyen los intereses y la corrección monetaria"*. En

<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Ipen.pdf>

⁹⁹ Fl. 112 del c.a. nro. 1.

8. CONCLUSIÓN

8.1 Conforme con lo expuesto, se debe revocar la sentencia de primera instancia, porque aunque la notificación de la Resolución nro. 1750 de 23 de diciembre de 2011 no se surtió en debida forma, porque la Administración prescindió del trámite previsto en los artículos 565 y 566 del ET, la Sala recalca que la indebida notificación de dicho acto administrativo afectó su eficacia más no su validez. Tan cierto es esto, que esta anomalía no está prevista dentro de las causales de nulidad del artículo 137 del CPACA, al que se remite el artículo 138 del mismo ordenamiento.

8.2 Al analizar los demás argumentos expuestos en la demanda, relacionados con los errores de carácter técnico en los que incurrió la Administración al realizar el cálculo del efecto plusvalía, se advirtió que con ninguno de ellos la parte actora logró desvirtuar la presunción de legalidad de la que está investido el acto administrativo demandado, razón por la cual, se negarán las pretensiones de la demanda.

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

FALLA

Primero: ACÉPTASE el impedimento manifestado por la Consejera de Estado doctora Stella Jeannette Carvajal Basto. En consecuencia, **SEPÁRASE** del conocimiento del presente asunto.

Segundo: DECLÁRASE PROBADA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA propuesta por el apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital en la contestación de la demanda y reiterada en los alegatos de conclusión presentados en segunda instancia. En consecuencia, se desvincula a dicha entidad de este proceso.

Tercero: REVÓCASE la sentencia del veinticinco (25) de septiembre de dos mil trece (2013), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A". En su lugar,

NIÉGANSE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA.

Cuarto: RECONÓCESE PERSONERÍA a la doctora Julieth Prieto Rodríguez, como apoderada de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, en los términos y para los efectos de la sustitución del poder visible en el folio 62 de este cuaderno.

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

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

MILTON CHAVES GARCÍA

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ