



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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 05001-23-33-000-2017-01617-01 [27562]
Demandante: PROMOTORA DOBLE C S.A.S.
Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

Temas: Participación en plusvalía. Áreas de cesión obligatorias.
Liquidación del gravamen

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹ contra la sentencia del 24 de noviembre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que resolvió²:

«PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL de las Resoluciones Nos. 31915 de 30 de marzo y 48286 de 13 de septiembre de 2016, emitidas por la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ORDENA al MUNICIPIO DE MEDELLÍN reintegrar el valor de la diferencia entre la suma pagada por la sociedad PROMOTORA DOBLE C S.A.S., y el monto que ha debido cancelar, equivalente a \$8.944.857, debidamente indexada en los términos explicados en las consideraciones que preceden.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: SIN COSTAS [...]».

ANTECEDENTES

El 6 de abril de 2015, el Alcalde de Medellín expidió el Decreto Municipal 0473, «Por el cual se adopta el Plan Parcial “Colinas del Porvenir”, polígono de tratamiento Desarrollo en Suelo Urbano Z6_D_4, del Municipio de Medellín», que dispuso el cobro de la participación en plusvalía de los predios ubicados en esa área³.

¹ Índice 44 de SAMAI – Tribunal Administrativo de Antioquia.

² Fls. 352 a 366 c.p. 1.

³ Fls. 57 a 75 c.p. 1.



El 30 de marzo de 2016, la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda de Medellín profirió la Resolución nro. 31915, por medio de la cual liquidó el efecto plusvalía del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria nro. 001-295715, de propiedad de la sociedad PROMOTORA DOBLE C S.A.S. en común y proindiviso en un porcentaje del 45%, por la suma de \$111.447.229⁴.

El 12 de mayo de 2016, la sociedad presentó recurso de reposición contra el anterior acto⁵, decidido el 13 de septiembre de 2016 con la Resolución nro. 48286, que confirmó la liquidación⁶.

El 23 de junio de 2017, mediante el documento de cobro nro. 220081336732 la sociedad pagó la suma de \$112.749.030 (participación plusvalía \$111.447.229 + indexación \$1.301.801) en la entidad bancaria Bancolombia⁷.

DEMANDA

La parte demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), en la reforma de la demanda formuló las siguientes pretensiones⁸:

«**Primera:** Que se declare la nulidad de la Resolución **31915 del 30 de Marzo de 2016**, emitida por la Secretaría de Hacienda – Subsecretaría de Ingresos del Municipio de Medellín, por medio de la cual se liquidó el efecto Plusvalía para el inmueble con matrícula inmobiliaria número 295715, el cual hace parte del Polígono de Desarrollo Z6_D_4 del Plan Parcial Colinas del Porvenir, de propiedad en común y proindiviso de la demandante, en la suma de \$111.447.229.oo.

Segunda: Que se declare la nulidad de la Resolución No. **48286 del 13 de septiembre de 2016**, por medio de la cual la Subsecretaría de Ingresos del Municipio de Medellín, resolvió el recurso de reposición formulado y a través de la cual se confirmó la decisión recurrida.

Tercera: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se declare que mi representada no estaba obligada al pago de las sumas relativas al efecto de plusvalía previsto en dichos actos administrativos y en consecuencia se disponga el reintegro o la devolución del dinero ya cancelado por este concepto el día 23 de junio de 2017 en una suma de **\$111.447.229.oo**, por concepto de participación en plusvalía, más la suma de **\$1.301.801** correspondientes a la indexación, para un total pagado de **\$112.749.030.oo**. Por lo que dicho dinero deberá ser reintegrado más los respectivos intereses a la tasa máxima permitida por la ley desde la fecha de dicho pago hasta cuando se haga su devolución efectiva.

Cuarta: Que también a título de restablecimiento del derecho y como consecuencia de las anteriores declaraciones, se ordene a la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente, la cancelación de las anotaciones realizadas en virtud de la determinación y liquidación del cobro de la participación en el efecto plusvalía, para el inmueble con matrícula inmobiliaria número 001-295715.

Quinta: Que se condene a la entidad demandada a pagar las costas y agencias en derecho.

⁴ Fls. 31 a 36 c.p. 1.

⁵ Según consta en las consideraciones de la resolución que lo decidió, fl. 27 c.p. 1.

⁶ Fls. 27 a 29 c.p. 1.

⁷ Fl. 114 c.p. 1.

⁸ Fls. 91 a 93 c.p. 1.



Sexta: *Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos legales» [negrita y subraya original].*

Invocó como disposiciones violadas en la demanda y su reforma, las siguientes⁹:

- Artículos 29, 82, 317 y 363 de la Constitución Política (CP)
- Artículos 75 a 78, 80, 81, 86 y 87 de la Ley 388 de 1997
- Artículos 3, 40, 42 y 138 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)
- Artículo 482 del Acuerdo Municipal 046 de 2006
- Artículo 48 del Decreto Municipal 473 de 2015
- Punto 9.2.1.2. del Documento Técnico de Soporte Tomo I Diagnóstico del Plan Parcial Colinas del Porvenir

Como concepto de la violación, expuso¹⁰:

Vulneración de los artículos 75 a 78, 80, 81, 86 y 87 de la Ley 388 de 1997 y 482 del Acuerdo Municipal 046 de 2006

El cálculo efectuado por el municipio no tuvo en cuenta el valor del metro cuadrado antes de la acción urbanística, por no existir avalúo de referencia. El alegado incremento en el precio del suelo se determinó según tres informes de la Secretaría de Catastro, con una diferencia de menos de 30 días entre cada uno y cuyos contenidos no fueron puestos en conocimiento de la sociedad.

Vulneración del artículo 78 de la Ley 388 de 1997

La entidad territorial liquidó la participación en plusvalía sobre el área total del lote y dedujo el porcentaje de propiedad de la sociedad sin considerar sus obligaciones urbanísticas ni analizar el mayor aprovechamiento del uso del suelo con el cambio normativo.

En un caso similar, el Consejo de Estado¹¹ afirmó que, como el propietario no obtiene un mayor aprovechamiento de las áreas por ceder o sobre las que recaen cargas ambientales, estas se descuentan del cálculo de la participación en plusvalía.

El acto de liquidación debió tomar como base la diferencia en el área de mayor aprovechamiento en comparación con lo permitido por la normativa previa, lo que significa que, el beneficio en el presente caso sería de 1.553 m², a los que se les debió distraer las áreas por cesiones y obligaciones urbanísticas que superaron los 5.900 m², lo que resultaría en una cifra negativa y, por lo tanto, no procede el cobro del efecto plusvalía.

Vulneración del artículo 48 del Decreto Municipal 473 de 2015 y el punto 9.2.1.2. del documento técnico de soporte

⁹ Fls. 12 a 19, 106 y 109 c.p. 1.

¹⁰ Fls. 12 a 22 y 106 a 110 c.p. 1.

¹¹ Citó la sentencia del 13 de septiembre de 2012, exp. 18063, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



Las citadas normas contemplan las obligaciones de los propietarios de los predios en las unidades de gestión del Plan Parcial Colinas del Porvenir, en las que se fijaron las cesiones y la participación de cada unidad. Pese a lo anterior, los actos enjuiciados liquidaron el gravamen sobre el área total sin realizar las deducciones del caso.

Vulneración del artículo 363 de la CP

Los actos demandados desconocen el principio de irretroactividad tributaria comoquiera que el cálculo para establecer los aprovechamientos potenciales permitidos antes y después de la acción urbanística se debió realizar conforme a las vigencias de los Planes de Ordenamiento Territorial de 1999 y 2006, y no para el año 2016, momento para el cual no es posible establecer el mayor valor del metro cuadrado del suelo.

Vulneración de los artículos 29 de la CP y 3, 40 y 42 del CPACA

La administración vulneró el debido proceso de la sociedad toda vez que no puso en su conocimiento los avalúos e informes que fundamentaron la liquidación de la participación en plusvalía.

OPOSICIÓN

El municipio de Medellín se opuso a las pretensiones de la demanda y su reforma, con fundamento en lo siguiente¹²:

La liquidación de la participación en plusvalía atendió lo establecido en la Ley 388 de 1997 y el Decreto Municipal 752 de 2013, razón por la cual los actos administrativos demandados gozan de presunción de legalidad, no desvirtuada por la sociedad.

En los informes realizados por la Subsecretaría de Catastro constan los avalúos, la localización de los predios y los demás elementos técnicos que fundamentaron el cobro del gravamen.

Los avalúos tuvieron en cuenta la base de datos de investigación del mercado inmobiliario del Observatorio Inmobiliario de Medellín (en adelante, OIME) y se realizó un ejercicio de homogenización para estimar el precio P1 y, para obtener el P2, se utilizó el método residual para calcular el valor del terreno. Así, la plusvalía corresponde a la diferencia entre P2 y P1, es decir, el mayor monto generado por el cambio en las condiciones normativas del plan parcial.

Para la liquidación de la participación en plusvalía se descontaron las cesiones urbanísticas obligatorias para el espacio público, las vías y otras obras, de manera que el gravamen no se calculó sobre el área total del predio.

No es acertada la metodología de restar el índice de aprovechamiento entre los dos acuerdos municipales porque el predio debió asumir las cargas relativas al

¹² Fls. 148 a 163 y 191 a 209 c.p. 1.



planeamiento urbanístico, de conformidad con la Ley 388 de 1997 y el Decreto Municipal 473 de 2015.

No era necesario que la administración notificara las actuaciones y estudios que antecedieron a la expedición de la liquidación de la plusvalía, porque esa obligación no está dispuesta por la ley. La sociedad tuvo la oportunidad de controvertir los actos demandados y se le garantizaron sus derechos a la defensa y contradicción.

Propuso la excepción previa de caducidad del medio de control frente al artículo 61 del Decreto Municipal 473 del 6 de abril de 2015.

TRÁMITE PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

El 16 de octubre de 2018 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA¹³. No se advirtieron irregularidades procesales, nulidades o medidas cautelares que debieran ser resueltas. La excepción previa de caducidad no se decidió comoquiera que la sociedad, con la reforma de la demanda, desistió de la pretensión de nulidad del artículo 61 del Decreto Municipal 473 de 2015. El litigio se concretó en determinar la legalidad de los actos administrativos demandados, se tuvieron como pruebas las aportadas al expediente y se decretó el testimonio solicitado por la parte actora.

El 12 de febrero de 2019 se realizó la audiencia de pruebas del artículo 181 del CPACA. En la diligencia se practicó el testimonio decretado y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto¹⁴.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia en la sentencia apelada: (i) anuló parcialmente los actos administrativos demandados, (ii) a título de restablecimiento del derecho ordenó el reintegro de la suma de \$8.944.857 indexada, (iii) negó las demás pretensiones y (iv) no condenó en costas, con fundamento en lo siguiente¹⁵:

El informe técnico realizado por la Subsecretaría de Catastro Municipal precisó la metodología para avaluar los bienes, los cuales fueron inspeccionados para constatar las condiciones físicas y la infraestructura del sector. Se utilizó el método comparativo para determinar el valor comercial de los inmuebles a partir del análisis de las ofertas, transacciones recientes, predios semejantes y comparables, además del estudio de mercado del OIME.

De lo anterior, se obtuvo el valor P1 del inmueble de la demandante correspondiente a \$252.815 por m² y, una vez practicado el método residual, la entidad municipal concluyó que el P2 para calcular la plusvalía es de \$401.264 por m², estimación que cumplió los requisitos de la Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

¹³ Fls. 319 a 320 c.p. 1.

¹⁴ Fl. 324 c.p. 1.

¹⁵ Fls. 352 a 366 c.p. 1.



Carece de fundamento el argumento de que el primer avalúo debió practicarse previamente a la acción urbanística generadora de plusvalía, comoquiera que los inmuebles comparados con el predio de la demandante partieron de investigaciones y estudios practicados por el OIME el 1º de marzo de 2015, es decir, antes del 6 de abril del mismo año, fecha de la implementación del plan parcial.

Entretanto, el valor P2 se calculó a partir de la acción urbanística según el incremento del índice de construcción a 1.5, lo que permitió una densidad de 275 viviendas por hectárea en el polígono, con un potencial de 180.881 m² construibles, sobre los que se determinó un terreno a desarrollar de 120.587 m².

La Ley 388 de 1997 no prevé la obligación de la entidad municipal de notificar los informes técnicos que fundamentaron los avalúos y, en todo caso, pese a que tales documentos fueron aportados con la demanda, no se controvertieron ni se allegaron elementos probatorios para demostrar errores en el cálculo del efecto plusvalía.

Con todo, el acto de liquidación estableció la plusvalía a partir de un valor P1 por m² inferior al referido en el informe técnico, lo que implica que el gravamen fue liquidado de forma errada y en perjuicio del contribuyente, en cuanto se generó un mayor plusvalor al precedente.

Para calcular la plusvalía el municipio tuvo en cuenta las áreas a adecuar, las cesiones por espacio público y vías, y dedujo del potencial aprovechable del polígono un área de 60.294 m².

No es razonable alegar la ausencia de aprovechamiento por el hecho de que el inmueble esté afectado con cesiones urbanísticas obligatorias porque el plan parcial se originó por iniciativa privada, en la que toman parte los titulares de los predios del polígono, de manera que la concertación de los propietarios para cumplir con el ordenamiento territorial no es pretexto para discutir la participación en plusvalía.

La demandante, como propietaria en común y proindiviso del lote nro. 7, podía ser compensada por los demás propietarios de la zona de influencia al no poder explotar económicamente en su integridad dicho predio.

No se vulneró el principio de irretroactividad tributaria porque la acción urbanística que dio lugar a la participación en plusvalía no fue el Acuerdo 046 de 2006, sino el Decreto Municipal 473 del 6 de abril de 2015, que adoptó el Plan Parcial Colinas del Porvenir, razón por la que no es válido afirmar que el cálculo del gravamen debió realizarse en los períodos de 1999 y 2006.

Si bien los cargos no prosperaron, la liquidación de la participación en plusvalía partió de valores P1 (\$241.876 por m² y \$241.890 por m² para las Unidades de Gestión 2 y 4, respectivamente) inferiores al señalado por el informe técnico de \$252.815 por m² y, en consecuencia, procede el reintegro de la diferencia del mayor valor pagado por \$8.944.857, debidamente indexada.

Por último, no procede la condena en costas por no estar probadas.



RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandante**¹⁶ apeló la sentencia de primera instancia con fundamento en lo siguiente:

La sentencia contrarió el artículo 78 de la Ley 388 de 1997 y la jurisprudencia del Consejo de Estado

El argumento de que el plan parcial tuvo origen en iniciativa privada y que las medidas adoptadas por los titulares de los predios del polígono involucrado no justifican sustraerse de la participación en el efecto plusvalía carece de sustento legal, porque no existe norma que así lo establezca, de manera que la interpretación del tribunal es contraria a derecho.

No se comparte la conclusión del *a quo* frente a la legalidad de los actos enjuiciados porque liquidaron la participación en plusvalía sobre la totalidad de la superficie del suelo, sin tener en cuenta que el artículo 78 de la Ley 388 de 1997 permite descontar el área correspondiente a las afectaciones que recaen sobre cada predio.

El tribunal no distinguió adecuadamente entre el cálculo del efecto plusvalía y el de la participación del plusvalor, diferenciación que ha realizado el Consejo de Estado al interpretar la referida norma.

El fallo no analizó las cargas soportadas por el inmueble y no tuvo en cuenta las pruebas aportadas al proceso

El *a quo* prescindió del alcance del artículo 48 del Decreto Municipal 473 de 2015 y el documento técnico de soporte diagnóstico, en los que se indican las cargas relativas a la cesión del área para espacio público y vías, por lo que no es válido que se liquide el gravamen sobre toda la superficie del inmueble.

El tribunal erró al analizar el concepto de mayor aprovechamiento

Por el área bruta del inmueble de 5.179 m², el Acuerdo 23 de 2000 permitía aprovechar 6.215,2 m², mientras que el Decreto Municipal 473 de 2015 autorizó 7.769 m², lo que implica que el mayor aprovechamiento derivado de la nueva normativa fue de 1.553,91 m².

Por lo anterior, el *a quo* no tuvo en cuenta que antes de la adopción del plan parcial existían normas aplicables al lote que permitían el aprovechamiento del inmueble, mientras que el cambio normativo lo aumentó en 1.553,91 m², lo que fue desconocido en los actos enjuiciados.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

¹⁶ Índice 44 de SAMAI – Tribunal Administrativo de Antioquia.



El recurso de apelación de la demandante se admitió mediante auto del 17 de mayo de 2023¹⁷ y la contraparte no se pronunció. Al no ser necesaria la práctica de pruebas en segunda instancia no se corrió traslado para alegar (nums. 4 a 5, art. 247 del CPACA).

El **Ministerio Público** emitió concepto en los siguientes términos¹⁸:

Los precios por metro cuadrado antes de la acción urbanística contenidos en los actos demandados desconocieron los reflejados en el informe técnico, como lo determinó el tribunal.

No se vulneraron los derechos al debido proceso y a la defensa porque el procedimiento regulado en la Ley 388 de 1997 no establece de manera expresa que la administración deba poner en conocimiento del interesado los informes que sustentan la liquidación del gravamen.

En conclusión, solicitó que se confirme la sentencia apelada.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide sobre la legalidad de la resolución por medio de la cual la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda de Medellín liquidó la participación del efecto plusvalía para el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria nro. 001-295715 y del acto que decidió el recurso de reposición, en el sentido de confirmarla.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la Sala debe determinar: (i) si el cálculo de la participación en plusvalía se ajustó al artículo 78 de la Ley 388 de 1997 y (ii) si el gravamen debió liquidarse sobre el área de mayor aprovechamiento según la normativa posterior.

1. Determinación del área objeto de la participación del efecto plusvalía

El artículo 37 de la Ley 388 de 1997 dispone que *«las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general»*, alcance de la norma que se refiere a las cesiones obligatorias.

En lo concerniente a las cesiones urbanísticas obligatorias esta Sección ha expuesto que *«las cesiones de terrenos constituyen una carga urbanística que debe soportar su propietario o poseedor a título de compensación, porque con el proceso de urbanización se ha obtenido un beneficio, pero, a su vez, se ha generado un impacto urbanístico y ambiental»*¹⁹.

A su vez, el artículo 38 *ibidem* preceptúa que, en desarrollo del principio de igualdad, *«los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán*

¹⁷ Índice 5 de SAMAI.

¹⁸ Índice 14 de SAMAI.

¹⁹ Sentencia del 8 de junio de 2017, exp. 21001, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Reiterada en las sentencias del 13 de agosto de 2020, exp. 21684, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez y del 1º de septiembre de 2022, exp. 23195, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados», dentro de los cuales se incluyen las unidades de actuación²⁰, entre otros.

El parágrafo del artículo 39 *ejusdem* prevé que «las cargas correspondientes al desarrollo urbanístico que serán objeto del reparto entre los propietarios de inmuebles de una Unidad de Actuación incluirán entre otros componentes [...] las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios [...]».

De otra parte, el artículo 78 de la Ley 388 de 1997 establece lo siguiente:

«ARTÍCULO 78. ÁREA OBJETO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA. El número total de metros cuadrados que se considerará como objeto de la participación en la plusvalía será, para el caso de cada inmueble, igual al área total del mismo destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento, descontada la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público de la ciudad, así como el área de eventuales afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas, las cuales deben estar contempladas en el plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen».

En lo que respecta a la diferencia entre el cálculo del efecto plusvalía y la participación en el plusvalor, en la sentencia del 26 de mayo de 2022²¹ la Sala precisó lo siguiente:

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

De manera que, el efecto plusvalía corresponde al mayor valor obtenido por cada predio como consecuencia de la acción urbanística de la entidad territorial, mientras que la participación en plusvalía obedece al tributo derivado de dicha decisión administrativa que, para su cálculo, debe descontarse el área de cesión y las eventuales afectaciones que recaigan sobre el inmueble particular.

En esa misma decisión, la Sección consideró que el artículo 78 de la Ley 388 de 1997 permite detraer el área correspondiente a cesiones y afectaciones urbanísticas para calcular la **participación en plusvalía**:

«En contraste, el cálculo de la participación en la plusvalía sí debe tener en cuenta las afectaciones que recaen sobre el predio. Para la Sala, el artículo 78 de la Ley 388 de 1997 es claro al permitir descontar, en el cálculo de la participación en plusvalía, el área correspondiente a las afectaciones que recaen sobre cada predio, aún si tienen un carácter meramente eventual o no definitivo. Lo anterior no supone que deban tenerse en cuenta afectaciones o zonas de retiro arbitrarias o generales, pues la misma norma exige que tales zonas deben estar contempladas en el POT correspondiente, como forma de garantizar la viabilidad o seriedad de la afectación

²⁰ El artículo 39 de la Ley 388 de 1997 define la unidad de actuación urbanística como «el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios».

²¹ Exp. 25384, C.P. Milton Chaves García.



cuya área se pretende detraer de la cabida total del predio afectado. Por ello, si las áreas de afectación se encuentran establecidas en el POT, hay lugar a descontar el área afectada por las mismas del área total del predio sujeto a participación en plusvalía, independientemente de que no figuren como afectaciones definitivas en el folio de matrícula inmobiliaria del predio afectado».

En ese sentido, el área objeto de la participación en plusvalía corresponderá al suelo total destinado al nuevo uso o mejor aprovechamiento, una vez detraída la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para el espacio público y las afectaciones eventuales del plan de vías y demás obras públicas, que deberán estar contenidas en el POT o en los instrumentos que lo desarrollen.

En el caso concreto, el tribunal consideró que la entidad territorial no vulneró el artículo 78 de la Ley 388 de 1997, pues los actos enjuiciados tuvieron en cuenta las áreas por ceder al espacio público y vías, por lo que «la Subsecretaría de Catastro dedujo del potencial aprovechable del área del Polígono objeto del Plan Parcial, casi una tercera parte del total que podía ser explotado»²².

La apelante única disiente de la anterior posición, insistiendo en la vulneración de la referida norma en tanto el *a quo* no distinguió el cálculo del efecto plusvalía de la liquidación de la participación del gravamen, para lo cual indicó que los actos demandados no descontaron el área correspondiente a las cesiones y afectaciones, sino que determinaron el tributo sobre el total de la superficie del suelo.

Para resolver, en el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

La actora es propietaria, en un porcentaje del 45%, del predio identificado con la matrícula inmobiliaria nro. 001-295715. Hecho no discutido.

El Decreto Municipal 473 del 6 de abril de 2015, que adoptó el Plan Parcial «*Colinas del Porvenir*», dispuso en su artículo 9 que el área de planificación del referido instrumento «*está conformada por nueve (9) predios que suman un área total de 123.408 metros cuadrados, y que se identifican a continuación*»:

LOTE	MATRÍCULA INMOBILIARIA	M ²	% en el polígono
[...]	[...]	[...]	[...]
07	001-295715	5.179.69	3.73

El artículo 11 *ibidem* definió siete (7) unidades de actuación, en las cuales el inmueble objeto de la discusión [lote nro. 7] hace parte de las U 2 y U 4, así:

Lote	U 2	U 4	TOTAL (M ²)
[...]	[...]	[...]	[...]
7	1.937.00	3.242.69	5.179.69
8	12.227.00	20.281.63	52.271.63
[...]	[...]	[...]	[...]
Total	14.164.00	23.524.32	123.408.00

²² Fl. 363 c.p. 1.



El artículo 48 del citado decreto determinó las cargas urbanísticas a cargo de cada unidad de actuación, así:

UNIDAD	Área a Adecuar	Área a Ceder en Espacio Público	Área a Construir en Vías	Área a Ceder en Vías
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2	2.349m ²	5.450m ²	2.694m ²	2.694m ²
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
4	12.695m ²	13.056m ²	2.116m ²	2.116m ²

De manera que la norma estableció áreas de cesión para espacio público y vial para las unidades de actuación 2 y 4 que están integradas por los lotes nros. 7 y 8, siendo el primero de propiedad de la actora en un 45%.

El artículo 61 del mismo decreto municipal dispuso que «se realizará el cobro de la participación en plusvalía, para lo cual se deberá seguir el procedimiento establecido en la reglamentación vigente».

En los términos del artículo 78 de la Ley 388 de 1997, para calcular la participación en plusvalía se debe tomar el área total del inmueble destinada al mejor aprovechamiento y descontar la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público y las afectaciones en razón del plan vial u otras obras públicas.

Ahora bien, la resolución de liquidación calculó la participación en plusvalía del lote nro. 7 en \$111.447.229, en los siguientes valores²³:

«[...]

PREDIO	7
MATRÍCULA INMOBILIARIA	295715
UNIDAD DE ACTUACIÓN PLAN PARCIAL	2
AREA TOTAL	1.937,00
VALOR P1 (BASE CÁLCULO PLUSVALÍA)/M2	\$ 241.876
VALOR P2 (AVALÚO DESPUÉS DE PLUSVALÍA)/M2	\$ 401.264
EFEECTO PLUSVALÍA (P2 – P1)/M2	\$ 159.388
EFEECTO PLUSVALÍA TOTAL PARA EL PREDIO	\$ 308.734.556
COBRO EFECTO PLUSVALÍA MUNICIPIO (30%)	\$ 92.620.367

PREDIO	7
MATRÍCULA INMOBILIARIA	295715
UNIDAD DE ACTUACIÓN PLAN PARCIAL	4
AREA TOTAL	3.242,69
VALOR P1 (BASE CÁLCULO PLUSVALÍA)/M2	\$ 241.890
VALOR P2 (AVALÚO DESPUÉS DE PLUSVALÍA)/M2	\$ 401.264
EFEECTO PLUSVALÍA (P2 – P1)/M2	\$ 159.374
EFEECTO PLUSVALÍA TOTAL PARA EL PREDIO	\$ 516.800.476
COBRO EFECTO PLUSVALÍA MUNICIPIO (30%)	\$ 155.040.143

COBRO TOTAL EFECTO PLUSVALÍA MUNICIPIO SUMA DE LAS UNIDADES 2 Y 4	\$247.660.510
% DE DERECHO SOBRE EL PREDIO	45%
COBRO FINAL EFECTO PLUSVALÍA MUNICIPIO	\$ 111.447.229

²³ Fl. 211 c.p. 1.



[...]».

De lo anterior, se constata que en el cálculo de la participación en plusvalía la entidad territorial no dedujo el área correspondiente a las cesiones urbanísticas por espacio público y plan de vías, por el contrario, liquidó el gravamen tomando la superficie total del predio de 5.179,69 m² en la proporción de cada unidad de actuación, determinación que contraría el artículo 78 de la Ley 388 de 1997.

Así, para determinar el área objeto de la participación en plusvalía se deben tomar las cesiones por espacio público y plan de vías proporcionalmente a la participación del lote nro. 7 en las unidades de actuación 2 y 4, de la siguiente forma:

UNIDAD DE ACTUACIÓN 2				
Lote nro.	Área (m ²)	% U A	Área por ceder espacio público (m ²)	Área por ceder en vías (m ²)
7	1.937,00	13,68%	745,56	368,53
8	12.227,00	86,32%	4.704,44	2.325,46
Total	14.164,00	100%	5.450,00	2.694,00

UNIDAD DE ACTUACIÓN 4				
Lote nro.	Área (m ²)	% U A	Área por ceder espacio público (m ²)	Área por ceder en vías (m ²)
7	3.242,69	13,78%	1.799,11	291,58
8	20.281,63	86,22%	11.256,88	1.824,41
Total	23.524,32	100%	13.056,00	2.116,00

De lo anterior, resulta procedente detraer de la superficie total del lote nro. 7 las cesiones proporcionales a las unidades de actuación 2 y 4, por un total de 1.114,09 m² y 2.090,69 m², respectivamente, lo que resulta en un espacio objeto de la participación en plusvalía de 822,91 m² (U 2) y 1.152 m² (U 4), sobre los que la entidad territorial debió liquidar el gravamen.

Ahora, el tribunal sostuvo que «el Polígono Z6-D-4 tenía un potencial de desarrollo en metros cuadrados construibles de 180.881 m², a pesar de lo cual la estimación se realizó sobre un área de 120.587 m² para calcular el valor de P2, es decir, 60.294 m² menos, lo cual equivale a una reducción de la tercera parte del potencial de desarrollo del área objeto de mayor aprovechamiento en virtud del Plan Parcial»²⁴.

La Sala discrepa de esa conclusión, comoquiera que dicha reducción no obedeció a una deducción de las cesiones urbanísticas obligatorias en el cálculo de la participación en plusvalía, sino a la aplicación del método residual para determinar el valor P2 por m² según la diferencia en el aprovechamiento del suelo después de la acción urbanística generadora del plusvalor.

En efecto, si bien el área total de intervención es de 123.408 m², la estimación se realizó sobre 120.587 m² toda vez que, según consta en el Documento Técnico de Soporte Diagnóstico del plan parcial, «el área neta para el cálculo de la edificabilidad de cada una de las Unidades de Gestión, corresponde al área bruta menos el Área de Manejo Especial»²⁵, siendo esta última equivalente a 2.820,88 m², según el mismo documento y el artículo 10 del Decreto Municipal 473 de 2015.

²⁴ Fl. 363 c.p. 1.

²⁵ CD fl. 112 c.p. 1. Archivo: «DTS - P.P. COLINAS DEL PORVENIR-ABRIL 6 - 2.015 docx», pág. 373.



De ahí que, una vez detraída el área de manejo especial²⁶ (2.820,88 m²) de la superficie bruta (123.408 m²), el municipio aplicó el índice de construcción de 1,5 autorizado por el Acuerdo 46 de 2006 sobre el área neta de 120.587 m², lo cual resultó en un total edificable de 180.881 m² para establecer el precio de referencia P2, en los términos del artículo 77 de la Ley 388 de 1997. Lo anterior no significa, como lo entendió el tribunal, que el municipio «dedujo» una tercera parte del potencial aprovechable del área del polígono objeto de intervención.

Así, como el municipio omitió sustraer las áreas por ceder a espacio público y vías de la superficie total objeto de la participación en plusvalía, se tiene que la liquidación del gravamen respecto del predio discutido desconoce el artículo 78 de la Ley 388 de 1997, contrario a lo decidido por el *a quo*, razón por la cual **prospera** el cargo de apelación.

2. Cálculo de la participación en plusvalía sobre el área de mayor aprovechamiento

Para la parte apelante el gravamen debe calcularse sobre 1.553,91 m², que corresponde a la diferencia entre el área de mayor aprovechamiento autorizado por el Acuerdo 46 de 2006 (7.769,53 m²) y lo que permitía edificar la normativa previa a la aprobación del plan parcial, es decir, el Acuerdo 23 de 2000 (6.215,2 m²).

Sin embargo, dicha afirmación es contraria a lo establecido por la Ley 388 de 1997. Si bien el artículo 77 prevé que el objeto del efecto plusvalía será igual al «*área potencial adicional de edificación autorizada*» entendida como la «*cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite en la respectiva localización*», la citada disposición se refiere a la estimación del plusvalor, no a la liquidación de la participación del predio, procedimientos que resultan independientes, según se explicó.

Es así como, se reitera, el artículo 78 de la referida ley dispone que el objeto de la participación en plusvalía «*será, para el caso de cada inmueble, igual al área total del mismo destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento [...]*» una vez consideradas las cesiones correspondientes, sin que de ello logre inferirse que el gravamen deba calcularse sobre el área potencial adicional de edificación autorizada.

De manera que, contrario a lo señalado por la apelante, el objeto de la participación del plusvalor es la superficie del inmueble afectada con la acción urbanística, y no la diferencia entre el mayor aprovechamiento autorizado por las modificaciones al POT o los instrumentos que lo desarrollen, porque así no lo estableció la norma. Por lo expuesto, se descartan los argumentos del recurso de alza en este punto.

Debido a la prosperidad del primer cargo de apelación, se calculará el gravamen sobre el área del inmueble una vez descontadas las cesiones obligatorias dispuestas por el Decreto Municipal 473 de 2015 y se aplicará el efecto plusvalía por metro cuadrado determinado por el tribunal, cuestión que no fue apelada:

²⁶ Conformada por los lotes nros. 1, 2, 3 y 4, según el artículo 10 del Decreto Municipal 473 de 2015.



LOTE 7				
Unidad de Actuación nro.	Área total (m ²)	Área por ceder espacio público (m ²)	Área por ceder en vías (m ²)	Área neta (m ²)
2	1.937,00	745,56	368,53	822,91
4	3.242,69	1.799,11	291,58	1.152
Total	5.179,69	2.544,67	660,11	1.974,91

LOTE 7						
Unidad de Actuación nro.	Área neta (m ²)	Efecto plusvalía por m ²	Efecto plusvalía para el predio	Monto de la participación (30%)	Porcentaje propiedad del predio	Participación en plusvalía a cargo
2	822,91	\$148.449	\$122.160.166	\$36.648.049	45%	\$16.491.622
4	1.152	\$148.449	\$171.013.248	\$51.303.974		\$23.086.788
Total	1.974,91	-	\$293.173.414	\$87.952.023		\$39.578.410

Por lo anterior, se fijará la participación en plusvalía a cargo de la sociedad en la suma de \$39.578.410.

Ahora, como con el comprobante allegado con la reforma a la demanda²⁷ se acreditó el pago de \$112.749.030²⁸, el *a quo* ordenó el reintegro indexado de \$8.944.857, originado por la diferencia entre el valor sufragado por la actora y la liquidación del gravamen del tribunal (\$103.804.173). Dada la prosperidad parcial del recurso de apelación, lo procedente es ordenar la devolución de \$73.170.620 correspondiente al mayor valor asumido por la sociedad, suma que deberá ajustarse según el Índice de Precios al Consumidor, de conformidad con el artículo 187 del CPACA.

En conclusión, se concuerda con el tribunal en que procede la nulidad parcial de los actos administrativos demandados (ordinal primero), pero se modificará el restablecimiento del derecho (ordinal segundo), para ordenar la devolución de \$73.170.620, actualizada con base en el IPC. En lo demás, se confirmará la sentencia apelada.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas (gastos del proceso y agencias en derecho) en esta instancia, comoquiera que no se encuentran probadas.

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

FALLA

1. **MODIFICAR** el ordinal segundo de la sentencia del 24 de noviembre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el cual queda así:

SEGUNDO: A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ORDENA al municipio de Medellín reintegrar la suma de \$73.170.620 que corresponde a la

²⁷ Fl. 114 c.p.1.

²⁸ Corresponsdientes a \$111.447.229 por la participación liquidada por el municipio y \$1.301.801 por el capital indexado a la fecha de pago (23 de junio de 2017).



diferencia entre lo pagado por la sociedad PROMOTORA DOBLE C S.A.S. y el monto liquidado en esta providencia, debidamente ajustada con base en el IPC.

2. En lo demás, **CONFIRMAR** la sentencia apelada.
3. Sin condena en costas en esta instancia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

artículo 20