



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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., quince (15) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación 25000-23-37-000-2019-00744-01 (28053)
Demandante EDIFICANDO INDUSTRIA S.A.S.
Demandado MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ
Tema Efecto plusvalía. Hecho generador. Principio de irretroactividad.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 13 de julio de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que resolvió lo siguiente¹:

“PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD (sic) la Resolución nº 24 de 2019, por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía sobre el predio identificado con cédula catastral número 00-00-0003-0005-000, 00-00-0003-0059-000 y matrícula inmobiliaria número 176-110828 y 176-8311, ubicados en la Zona Tecnológica del Municipio Zipaquirá, y Resolución n.º 272 de 2019, por medio de la cual, se resolvió el recurso de reposición contra la anterior, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, DECLARAR que la actora no adeuda concepto alguno relacionado con la participación en plusvalía liquidada en los actos que se anulan.

TERCERO: No se condena en costas a la parte vencida, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.” (negrilla del original).

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El Concejo Municipal de Zipaquirá expidió el Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) para esa entidad, por medio del Acuerdo Nro. 12 del 2000.

Mediante el Acuerdo Nro. 08 de 2003, esa misma corporación de elección popular ajustó el POT, por lo que dispuso el cambio del uso del suelo, entre otros, de la zona en la que se encuentran los predios objeto de la controversia.

El 1 de enero de 2010, entró en vigencia el Acuerdo Nro. 49 de 2009, que adoptó la participación en plusvalía en el Municipio de Zipaquirá.

La Dirección de Planeación del Desarrollo expidió la Resolución Nro. 24 del 3 de enero de 2019, que liquidó la participación en el efecto plusvalía sobre los predios identificados con la matrícula inmobiliaria Nro. 176-110828 y 176-8311.

La demandante presentó recurso de reposición contra la anterior decisión, el cual fue resuelto por la Resolución Nro. 272 de 2019, que lo declaró improcedente por falta de legitimación en la causa de la sociedad².

¹ Samai del Tribunal, índice 39, página 17.

² Es oportuno precisar que, mediante auto del 10 de junio de 2022, el *a quo* consideró que la actora estaba legitimada en la causa para presentar la demanda porque, por un lado, los predios objeto de la controversia



ANTECEDENTES PROCESALES

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, la parte demandante formuló las siguientes pretensiones³:

- “**3.1.** Se declare la nulidad de la totalidad de los siguientes actos administrativos:
- 3.1.1. Resolución No. 24 de 2019 ‘Por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía sobre los predio identificado (sic) con cédulas catastrales número 00-00-0003-0005-000, 00-00-0003-0059-00 y matrículas inmobiliarias número 176-110828 y 176-8311, ubicados en la Zona Tecnológica del Municipio de Zipaquirá’, proferida por el municipio de Zipaquirá y notificada personalmente el día veinticinco (25) de febrero de 2019.
- 3.1.2. Resolución No. 272 de 2019 ‘Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición’ presentado en contra de la Resolución No. 24 de 2019.
- 3.2** Como consecuencia de la declaratoria de la nulidad solicitada en el numeral 2.1 (sic) anterior, se ordene el restablecimiento del derecho que surja en virtud de dicha declaratoria de nulidad.
- 3.3.** Se condene en costas al **DEMANDANDO**” (negrilla del original).

A los anteriores efectos, la demandante invocó como violados los artículos 338 y 363 de la Constitución Política; 73 y siguientes de la Ley 388 de 1997; 25 y párrafo 2 del artículo 26 de la Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC).

El concepto de la violación de esas disposiciones se resume así:

Señaló que se incurrió en un **cálculo indebido del efecto plusvalía** porque no corresponde a la realidad material de los inmuebles y desconoce lo dispuesto en la Resolución Nro. 620 de 2008 del IGAC para determinar el precio de referencia antes de la acción urbanística (que la actora denomina P1).

Expuso que la entidad territorial determinó el valor comercial antes de la acción urbanística utilizando estudios de mercado efectuados en los municipios de La Calera, Bogotá, Soacha y Tocancipá, con base en los que determinó un valor promedio.

Por lo anterior, afirmó que el cálculo del efecto plusvalía incurrió en los siguientes errores: *i)* no se tuvieron en cuenta predios equivalentes ni ubicados en el Municipio de Zipaquirá, lo que desconoce la exigencia de la Resolución Nro. 620 de 2008; *ii)* violó el artículo 80 de la Ley 388 de 1997, el cual ordena al alcalde solicitar la determinación del plusvalor dentro de los 5 días hábiles siguientes a la aprobación del POT, pues la Resolución Nro. 24 de 2019 tardó más de 15 años; *iii)* la Administración utilizó como referencia los precios de los años 2008, 2010, 2011 y 2016, que son posteriores a la acción urbanística del Acuerdo Nro. 08 de 2003; y *iv)* los valores de referencia de los diferentes años no fueron indexados para que fueran comparables entre sí, lo que también impide su confrontación con los precios posteriores a la acción urbanística que, además, se consideró que ocurrió en 2015 pese a que corresponde al 2003.

fueron englobados con anotación del 23 de julio de 2015, y por el otro, el nuevo predio fue objeto de restitución a la actora con anotación del 30 de diciembre de 2015 (fecha también anterior a la presentación del recurso de reposición). Cfr. Samai del Tribunal, índice 15.

³ Samai, índice 2, PDF del cuaderno 1 del Tribunal, páginas 6 a 7.



Aseguró que en el **nuevo avalúo** realizado por el perito se determinó un menor plusvalor, teniendo presente que: *i)* utilizó como precios de referencia los correspondientes a 2003; *ii)* recaudó información de predios de características similares, ubicados en la malla vial nacional con influencia de la Autopista Norte Cajicá – Zipaquirá y con usos institucionales; y *iii)* actualizó los valores al 2013, que fue el año de referencia utilizado por la entidad demandada.

Aseguró que, el cobro del tributo **viola el principio de irretroactividad** previsto por el artículo 363 de la Constitución⁴, debido a que el Municipio de Zipaquirá adoptó el tributo y la tarifa con el Acuerdo Nro. 049 de 2009, esto es, de forma posterior a la ocurrencia del hecho generador por la modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo realizada por el Acuerdo Nro. 08 de 2003.

Frente a la configuración del hecho generador, indicó que el Acuerdo Nro. 08 de 2003, que modificó el Acuerdo Nro. 12 de 2000, generó un mayor aprovechamiento del suelo porque incluyó los predios objeto de la controversia en zonas rurales suburbanas, lo cual permitía su desarrollo industrial y comercial. Con base en esto, insistió en que el hecho imponible ocurrió antes de la definición de todos los elementos del tributo en el Acuerdo Nro. 049 de 2009, según lo exige el artículo 338 de la Constitución.

Consideró que la resolución demandada adolece de **falsa motivación** debido a que la liquidación indicó que el Decreto Municipal 90 de 2017 *“por medio del cual se determina la participación del Efecto Plusvalía en el Municipio de Zipaquirá”* es un requisito habilitante para el cobro. Sin embargo, dicho decreto se sustenta en los hechos generadores relacionados con la modificación del POT por el Acuerdo Nro. 12 de 2013. Destacó que *“De allí, se explica porque (sic) el municipio de Zipaquirá no enlistó los predios a los que hoy se les está liquidando el efecto plusvalía en el Decreto 90 de 2017, pues era evidente que para dichos inmuebles no se había causado hecho generador a que aludía el Acuerdo 12 de 2013, sino que se había dado un hecho generador anterior, esto es, por el Acuerdo 08 de 2003”*⁵.

Destacó que la Administración **omitió el cumplimiento de los requisitos formales**, concretamente los establecidos en la Ley 388 de 1997 para expedir los actos acusados debido a que el Decreto Municipal 90 de 2017: *i)* no contempla la liquidación del monto de la participación de cada uno de los predios que se benefician con las acciones urbanísticas; *ii)* determinó la participación del efecto plusvalía en el municipio únicamente para el predio con la Matrícula Inmobiliaria Nro. 176-8311; y *iii)* los predios objeto de la controversia fueron englobados por medio de la Escritura Pública No. 0588 del 24 de abril de 2015, por lo que jurídicamente son inexistentes.

Oposición de la demanda

El Municipio de Zipaquirá contravirtió las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos:

Advirtió que todo acto administrativo goza de las presunciones de legalidad y de ser expedido por razones del buen servicio, las cuales deben ser desvirtuadas por la actora.

⁴ Al respecto citó la sentencia C-785 de 2012.

⁵ Samai, índice 2, PDF del cuaderno 1 del Tribunal, página 34.



Aseguró que el peritaje allegado por la actora no debe ser analizado porque los predios de referencia utilizados tienen un uso de suelo diferente a los de la controversia y, además, estos últimos no pertenecen a la zona institucional.

Indicó que el artículo 82 de la Constitución prevé que las entidades públicas podrán participar en las plusvalías que resulten de las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento.

Manifestó que el artículo 41 del Acuerdo Nro. 12 de 2013 establece que son hechos generadores de la participación en plusvalía en la zona tecnológica: *i)* la zonificación de usos del suelo y *ii)* la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación.

Concluyó que, contrario a lo señalado por la demandante, la Resolución Nro. 24 de 2019 no viola las normas contenidas en los artículos 73 y siguientes de la Ley 388 de 1997 y fue expedida en legal forma.

Sostuvo que los valores de metodología comparativa de mercado realizada por el Municipio de Zipaquirá atienden lo establecido en la Resolución Nro. 620 de 2008 del IGAC, por tanto, el valor del efecto plusvalía liquidado corresponde con la realidad material de los inmuebles.

Indicó que los POT, los planes parciales y las unidades de planeamiento zonal no son instrumentos que adopten autorizaciones específicas, lo cual se requiere para que se configure el hecho generador.

Señaló que, si bien se utilizaron como referencia predios ubicados en otros municipios, esto no vulnera algún mandato legal. En realidad, el legislador solo exige que se efectúe la determinación por zonas homogéneas y, por eso mismo, los predios del dictamen aportado por la actora se ubican en otros municipios.

Dijo que no se está cobrando de forma retroactiva el tributo debido a que, en el Acuerdo Nro. 12 de 2000, se definen como hechos generadores las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas y que autorizan a destinar el inmueble a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo.

Explicó que las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas deben ser proferidas de acuerdo con el POT, por lo que deben existir antes de que los concejos municipales emitan la normativa. Entonces, insistió en que *“el hecho generador se configuró cuando respecto de los predios de la demandante se dieron los presupuestos para el cobro del efecto plusvalía”*⁶.

Frente a la existencia de los predios, manifestó que el englobamiento de los bienes no cambió el área y sus características al igual que su ubicación.

Finalmente, propuso las excepciones de *i)* inepta demanda, pues consideró que la actora no expuso los motivos en que sustenta los cargos de nulidad, y *ii)* falta de legitimación en la causa por activa, en la media que consideró que la sociedad no era la propietaria de los predios. Estas excepciones fueron declaradas no probadas por el *a quo* mediante auto del 10 de junio de 2022⁷, en el que indicó que la demandante expuso razonadamente los cargos de nulidad y que estaba legitimada en la causa por activa debido a la restitución de la fiducia mercantil en el año 2015.

⁶ Samai del Tribunal, índice 2, PDF de la oposición a la demanda, página 13.

⁷ Samai del Tribunal, índice 15.



Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, accedió a las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

De forma preliminar, puso de presente que la demandada propuso una fórmula de conciliación que daba fin al proceso de la referencia. No obstante, ésta fue rechazada por el *a quo* en la audiencia inicial celebrada el 13 de enero de 2023⁸ porque consideró que los asuntos de naturaleza tributaria no son susceptibles de conciliación ni de transacción.

Al analizar el fondo del asunto, indicó que el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia⁹ y concluyó que la participación en plusvalía se causa con las acciones urbanísticas que otorguen un uso más rentable al predio o incrementen el aprovechamiento del suelo, en los eventos señalados en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, las cuales deben incluirse en un POT o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

Frente al caso bajo examen, señaló que el Acuerdo Nro. 49 de 2009 estableció en el municipio de Zipaquirá las condiciones generales para la aplicación de la participación en plusvalía y que, con base en la anterior norma, se profirió la Resolución Nro. 24 de 2019, acto en el que se aseguró que el plusvalor surge a partir de la comparación de las normas contenidas en el Acuerdo Nro. 12 de 2000 y el Acuerdo Nro. 08 de 2003.

Entonces, no se discute que el Acuerdo Nro. 08 de 2003 incrementó el aprovechamiento del suelo por el cambio de su uso, pero para el momento en que inició su vigencia (29 de agosto de 2003), no había sido proferido el Acuerdo Nro. 49 de 2009 que adoptó la participación en plusvalía en el municipio en comento.

Debido a lo expuesto, el Tribunal afirmó que *“aunque el Acuerdo 08 de 2003 constituyó una acción urbanística en los términos del artículo 8° de la Ley 388 de 1997, no tuvo la entidad de realizar el hecho generador de la participación en plusvalía, pues la causación del instrumento urbanístico dependía de su previa adopción por parte del Concejo Municipal del ente demandado”*¹⁰.

Aseguró que en las consideraciones de los actos acusados se puso de presente que el Decreto Municipal 090 de 2017 determinó la participación en el efecto plusvalía del Municipio de Zipaquirá por los mayores aprovechamientos autorizados por el Acuerdo Nro. 12 de 2013, que modificó el POT del 2000 ajustado por el Acuerdo Nro. 08 de 2003.

Indicó que el párrafo segundo del artículo 3 del mismo decreto se utilizó por la accionada *“para indicar que con posterioridad a la determinación de los predios señalados en el Decreto 090 de 2017, podrá liquidar la participación del efecto plusvalía sobre aquellos en los cuales se determine el hecho generador”*¹¹. Y, así mismo, afirmó que lo anterior *“lleva a concluir a esta Sala de decisión que la acción urbanística fundamento de la decisión que se ataca, fue exclusivamente el Acuerdo 08 de 2003, sin que las establecidas en el del (sic) Acuerdo 12 del 2013 y el Decreto 090 de 2017 que lo desarrolló, afectaran los predios objeto de análisis”*¹².

⁸ Samai del Tribunal, índice 29.

⁹ Citó la sentencia del 3 de diciembre de 2020 Nro. 23540 C.P Julio Roberto Piza Rodríguez.

¹⁰ Samai del Tribunal, índice 39, página 15.

¹¹ *Ibidem*, página 16.

¹² *Ibidem*.



Por lo expuesto, el Tribunal declaró la prosperidad del cargo que consiste en la violación del principio de irretroactividad y, en consecuencia, declaró la nulidad de los actos acusados. Además, no impuso condena en costas, por no estar probada su causación.

Recurso de apelación

El Municipio de Zipaquirá apeló la sentencia de conformidad con los siguientes argumentos:

Manifestó que está probado que los predios objeto del tributo se encuentran ubicados en la zona tecnológica de la entidad territorial, de conformidad con el Acuerdo Nro. 12 de 2013 y el Decreto Municipal 117 de 2012, este último en desarrollo de los Acuerdos Nro. 12 del 2000 y Nro. 08 de 2003.

Adujo que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado¹³ y los artículos 73 y 74 de la Ley 388 de 1997, los concejos municipales pueden adoptar la participación en plusvalía, cuyo hecho generador consiste en la acción urbanística, contenida en los POT o los instrumentos que lo desarrollen, y que permita la destinación del predio a un uso más rentable o que incremente el aprovechamiento del suelo. Así mismo, destacó que se podrá generar una nueva acción urbanística en vigencia de un mismo plan de desarrollo.

Explicó que los actos administrativos gozan de dos presunciones: *i)* de legalidad y *ii)* que se fundamentan en razones del buen servicio. De esta forma, destacó que quien pretenda su nulidad deberá desvirtuar dichas presunciones, lo que a su juicio no ocurrió en este caso.

Afirmó que, según el informe de demarcación de la Secretaría de Planeación, el artículo 40 del Acuerdo Nro. 12 de 2013 establece que los hechos generadores del tributo en la zona tecnológica son: *i)* la zonificación del uso del suelo, y *ii)* la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación.

Destacó que el municipio realizó los estudios para identificar y cuantificar los predios en los cuales se configuró el hecho generador para, posteriormente, estimar el efecto plusvalía y liquidar el tributo con la tasa de participación que fue previamente adoptada por el Concejo Municipal de Zipaquirá.

Con base en lo anterior, señaló que *“podemos ver que la resolución número 024 de 2019, no viola las normas contenidas en los artículos 73 y siguientes de la ley 388 de 1997 y fue expedida de forma legal, no viola el principio de irretroactividad y no adolece de falsa motivación”*¹⁴.

Aseguró que la base para el cobro del efecto plusvalía es la Ley 388 de 1997 y los POT. Así, no tiene razón el Tribunal al indicar que la acción urbanística se dio exclusivamente con el Acuerdo Nro. 08 de 2003, sin considerar el Acuerdo Nro. 12 de 2013 y el Decreto Municipal 090 de 2017. Manifestó que una conclusión contraria haría que *“cada vez que se pretendiera cobrar el efecto plusvalía respecto de bienes inmuebles en los cuales se configuran los elementos de dicho efecto y cobro tendrían los municipios en la aprobación de nuevos acuerdos y modificaciones a los POT respectivos hablarse de predios exactos y determinados”*¹⁵.

¹³ Citó la sentencia del 3 de diciembre de 2020, exp. 23540, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

¹⁴ Samai del Tribunal, índice 42, PDF de la apelación, página 9.

¹⁵ *Ibidem*, página 10.



Reprochó que el *a quo* señalara que la adopción de la participación en plusvalía fue posterior a la acción urbanística contemplada en el Acuerdo Nro. 08 de 2003 y que por lo tanto no se causó el hecho generador porque, como lo manifestó el Consejo de Estado, *“la norma señala que los concejos municipales y distritales podrán adoptar la participación en plusvalía, mediante acuerdos de carácter general y su destino será para fomentar el interés común”*¹⁶.

Finalmente, insistió que la autorización específica que configura el hecho generador de la participación en plusvalía es la acción urbanística contenida en el POT o en los planes que lo desarrollen.

Oposición al recurso de apelación

Manifestó que en el escrito de apelación no fueron enunciados o desarrollados reparos concretos contra la sentencia de primera instancia.

En todo caso, afirmó que el informe de demarcación de la zona de uso tecnológico no puede determinar el uso de los predios para el año 2000, pues hace referencia al Acuerdo Nro. 12 de 2013, y destacó que desde aquel año existía una vocación urbanística y constructiva de esa zona.

Sostuvo que el municipio de Zipaquirá cambió su postura respecto al uso del suelo, debido a que inicialmente consideró que era rural y que el cálculo efectuado desconoció que el POT del año 2000 contemplaba la potencialidad de edificabilidad del 20% en la zona de uso tecnológico.

Resaltó que el cobro del tributo desconoce el principio de irretroactividad de que trata el artículo 363 de la Constitución debido a que el hecho generador ocurrió en 2003, como consecuencia del cambio de uso del suelo según se consagró en el Acuerdo Nro. 8, mientras que el municipio de Zipaquirá adoptó y definió la tarifa de la participación en plusvalía con el Acuerdo Nro. 49 de 2009¹⁷.

Finalmente, reiteró los argumentos de la demanda.

Concepto del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público solicitó que se confirmara la sentencia de primera instancia porque los actos acusados invocaron como único fundamento de la configuración del hecho generador, el Acuerdo Nro. 08 de 2003, el cual empezó a regir antes de que se adoptara la participación en plusvalía por el Acuerdo Nro. 49 de 2009, reglamentado por el Decreto Municipal 090 de 2017.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de la Resolución Nro. 24 de 2019, mediante la cual el Municipio de Zipaquirá determinó la participación en el efecto plusvalía sobre los predios identificados con matrícula inmobiliaria Nro. 176-110828 y 176-8311, y de la Resolución Nro. 272 de 2019, que rechazó por improcedente la reposición presentada en contra de la anterior decisión.

Según la apelante, en este caso se acató el principio de irretroactividad tributaria porque el hecho generador no se sustentó únicamente en el Acuerdo Nro. 08 de

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Al respecto citó las sentencias C- 643 de 2002 y C-785 de 2012.



2003, sino también en el Acuerdo Nro. 12 de 2013 y el Decreto Municipal 090 de 2017. Además, insistió en que durante la vigencia del POT se pueden adoptar nuevas acciones urbanísticas que configuren el hecho generador de la participación en plusvalía, por lo que no es necesario que sea modificado o expedido uno nuevo cada vez que se pretenda recaudar el tributo.

Para decidir lo anterior, se pone de presente que esta Sección, en sentencia del 3 de diciembre de 2020, exp. 23540 (2020CE-SUJ-4-006), C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, unificó su jurisprudencia sobre la expresión “autorización específica” así:

“1) A efectos del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, la autorización específica que configura el hecho generador de la participación en plusvalía es la acción urbanística, entendida en los términos del artículo 8.º *ibidem*, que permita la destinación del predio a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo, en los eventos señalados en la disposición. La acción urbanística podrá estar contenida en los planes de ordenamiento territorial, o en los instrumentos que lo desarrollan o complementan (art. 9 Ley 388 de 1997) e, incluso, se podrá generar una nueva acción urbanística en vigencia de un mismo plan”.

La participación en plusvalía se causa siempre y cuando el ente territorial, previo a la acción urbanística, haya adoptado dicha exacción.

2) *La anterior regla jurisprudencial de unificación rige para los trámites pendientes de resolver en sede administrativa y judicial. No podrá aplicarse a conflictos decididos con antelación”.*

La última afirmación de la primera regla transcrita, según la cual el tributo se causa cuando la entidad territorial, previo a la acción urbanística adoptó la exacción, ha sido reiterada por la Sala. Así, por ejemplo, en la sentencia del 18 de marzo de 2021, exp. 23990, C.P. Milton Chaves García, se expuso lo siguiente:

“Dado que, en este caso, la autorización específica de aprovechamiento del suelo de conformidad con el POT se encuentra contenida en el Decreto 075 del 20 de marzo de 2003, mientras que el tributo solo fue adoptado por el Distrito Capital de Bogotá mediante el Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003, es necesario concluir que no se configuró el hecho generador de la participación en plusvalía, por ser su adopción posterior al supuesto legal que lo configura. Así, la exigencia del cobro de la participación en plusvalía en este caso comporta una violación del principio de irretroactividad en la determinación de las cargas tributarias establecido en la Constitución Política” (subraya la Sala).

Con base en lo anterior, aunque durante la vigencia de un POT pueden adoptarse nuevas acciones urbanísticas, para que se configure el hecho generador de la participación en plusvalía es imprescindible que de forma previa se haya adoptado el tributo por parte de la entidad territorial.

Teniendo presente lo anterior, la Sala encuentra que en el proceso están acreditados los siguientes hechos relevantes:

- El Concejo Municipal de Zipaquirá expidió el POT para el municipio por medio del Acuerdo Nro. 12 del año 2000¹⁸, el cual fue ajustado por el Acuerdo Nro. 08 de 2003¹⁹, cambiando los usos del suelo.
- Luego, mediante el artículo 144 del Acuerdo Nro. 049 de 2009, la entidad territorial adoptó la participación en plusvalía²⁰, asunto que no se controvierte.

¹⁸ Samai, índice 2, carpeta de anexos a la demanda, PDF del Acuerdo Nro. 12 de 2000.

¹⁹ *Ibidem*, PDF del Acuerdo Nro. 08 de 2003.

²⁰ Aunque esta norma no obra en el expediente, así lo determina la entidad demandada en las consideraciones de la Resolución Nro. 024 de 2019. Cfr. Samai, índice 20, carpeta de antecedentes administrativos, PDF de



- El Municipio de Zipaquirá expidió un nuevo POT mediante el Acuerdo Nro. 12 de 2013²¹.
- El 12 de septiembre de 2017, el alcalde emitió el Decreto Municipal 090 por el cual se determina la participación del efecto plusvalía en la entidad demandada²².
- El cálculo del efecto plusvalía efectuado por la entidad territorial en diciembre de 2018, que sustentó los actos acusados, asegura que corresponde al “ACUERDO No. 12 DE 2000 Y ACUERDO No. 008 DE 2003”²³. Además, en su texto, asegura que se configuró el hecho generador por modificación del régimen o de la zonificación del uso del suelo por la comparación entre el Acuerdo Nro. 12 de 2000 y el Acuerdo Nro. 08 de 2003²⁴.
- El Municipio de Zipaquirá expidió la Resolución Nro. 24 de 2019, que determinó el tributo correspondiente a los predios identificados con Matrículas Inmobiliarias Nros. 176-110828 y 176-8311. En sus consideraciones, la demandada expuso:

“Que mediante el Acuerdo 12 de 2000 Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Zipaquirá y se dictan otras disposiciones, clasifico (sic) el predio dentro del suelo rural suburbano, (el cual forma parte del Suelo Rural) -Cinturón Verde, según se establece en el artículo 90.

Que con posterioridad fue expedido el Acuerdo No. 008 de 2003 Por el cual se revisa y ajusta el Acuerdo 12 de 2000, el cual clasifica al predio como suelo suburbano ZONA TECNOLÓGICA, como se indica en el artículo 38, actividad que fue reglamentada con el Decreto 263 de 2011.

(...)

Que los hechos generadores de la participación en plusvalía cuyo cálculo de mayor valor se realiza mediante el presente acto, surgen a partir de la comparación de las normas urbanísticas del municipio contenidas en el Acuerdo 12 de 2000 y el Acuerdo 08 de 2003, que dan lugar a mayores beneficios por cambio de uso del suelo”²⁵.

Según se observa, y contrario a lo dicho por la apelante, la resolución que determinó la participación en plusvalía y el cálculo en que se fundamentó únicamente identifican como hecho generador el cambio del uso del suelo originado en el ajuste del POT del Acuerdo Nro. 08 de 2003, el cual es anterior a la adopción del tributo por el Acuerdo Nro. 49 de 2009.

En otras palabras, no es cierto, como lo afirma la apelante, que el hecho generador que fundamentó los actos acusados sea la acción urbanística contenida en el Acuerdo Nro. 12 de 2013.

Con base en lo anterior, la Sala concluye que, en este caso, no se pudo configurar el hecho generador identificado en los actos acusados porque el ajuste del POT por el Acuerdo Nro. 08 de 2003 ocurrió antes de que se adoptara la participación en plusvalía.

Además, contrario a lo dicho por el apelante, las razones expuestas permiten concluir que la actora desvirtuó la presunción de legalidad de los actos

la Resolución Nro. 024, página 1. En todo caso, el texto del Acuerdo Nro. 49 de 2009 puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://docplayer.es/24269435-Acuerdo-no-49-de-2009-30-oct-2009.html>.

²¹ Samai, índice 2, carpeta de anexos a la demanda, PDF del Acuerdo Nro. 12 de 2013.

²² Este documento tampoco se encuentra en el expediente, pero el hecho se tiene por probado porque también lo reconoce la Resolución Nro. 024 de 2019. Cfr. Samai, índice 20, carpeta de antecedentes administrativos, PDF de la Resolución Nro. 024, página 2. De igual modo, el texto del Decreto Municipal 090 de 2017 puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.zipaquira-cundinamarca.gov.co/normatividad/decreto-90-del-12-septiembre-de-2017>.

²³ Samai, índice 2, carpeta de anexos a la demanda, PDF del informe de liquidación del tributo, página 1.

²⁴ *Ibidem*, páginas 10 a 11.

²⁵ Samai, índice 2, carpeta de anexos a la demanda, PDF de la Resolución 24 de 2019, página 2.



administrativos acusados y la presunción de que fueron expedidos por razones del buen servicio.

Por lo anterior, no prospera la apelación y, en consecuencia, se confirmará la decisión impugnada.

Finalmente, no se impondrá condena en costas en esta instancia porque no fue demostrada su causación, tal como lo exige el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable en virtud del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

FALLA

1. **Confirmar** la sentencia del 13 de julio de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.
2. Sin condena en costas en esta instancia.

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

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

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador>