



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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

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

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-37-000-2019-00827-01 [27920]
Demandante: EDIFICADORA EL BOSQUE SA EN LIQUIDACIÓN
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO
DISTRITAL - UAECD

Temas: Plusvalía – integración de predios. Decreto 079 de 2016. Régimen de transición. Buena fe

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada¹ contra la sentencia del 5 de mayo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A”, que resolvió²:

«**Primero. DECLARAR** la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 889 del 13 de julio de 2018 “por medio del cual se determina el efecto plusvalía respecto de los predios identificados con matrículas inmobiliarias No. 50N-276036 y 50N-698069, CHIP AAA0102EXXR, AAA0102EXWF respectivamente, según licencia 15-5-0766 expedida el 26 de octubre de 2015” y nulidad de la resolución No. 2221 del 26 de noviembre de 2018 “por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución No. 889 del 13 de julio de 2018, en lo que respecta a los predios identificados con los folios de matrícula inmobiliaria No. 50N-276036 y 50N-698069”.

Segundo. RECONOCER, a título de restablecimiento del derecho, que la parte actora no está obligada a pagar suma alguna por concepto relacionado con la participación en plusvalía liquidada en los actos acusados.

Tercero. Negar las demás pretensiones de la demanda.

Cuarto. Sin condena en costas en esta instancia.

Quinto. [...]».

ANTECEDENTES

Edificadora El Bosque SA En Liquidación es propietaria de los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias nros. 50N-276036 (CHIP AAA0102EXXR) y 50N-698069 (CHIP AAA0102EXWF)³.

¹ Índice 26 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

² Índice 22 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

³ Índice 2 de Samai. Carpeta: «ED_C01_CD2 FOLIO 143-COPIA DEMANDA, SUBSANACIÓN DEMANDA Y ANEXOS». Archivos: «certificado lote 1 oficenter» y «certificado lote 2 oficenter (1)», respectivamente.



El 21 de diciembre de 2014, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 562⁴, que aumentó el índice de construcción en diversas zonas del distrito.

El 24 de julio de 2015 se expidieron las Resoluciones nros. 1694, 1695, 1696, 1697 y 1698, mediante las cuales se liquidó el efecto plusvalía por capacidad predial causado en las zonas o subzonas que hacen parte del tratamiento de renovación urbana, conforme al anterior decreto⁵. En el caso particular, en la Resolución nro. 1697 del 24 de julio de 2015 se practicó liquidación solo respecto del predio con CHIP AAA0102EXWF.

El 26 de octubre de 2015, la Curadora Urbana 5 de Bogotá, D.C. profirió la Licencia de Construcción nro. LC-15-5-0766⁶ en la modalidad de «OBRA NUEVA, DEMOLICIÓN TOTAL» sobre los anteriores predios.

El 22 de febrero de 2016, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 079, que derogó el Decreto 562 de 2014, y estableció un régimen de transición para la determinación del efecto plusvalía para las situaciones ocurridas en vigencia de la norma derogada.

El 30 de junio de 2016, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (en adelante, UAECD) profirió la Resolución nro. 1154, mediante la cual calculó el efecto plusvalía de ambos predios, de manera individual.

El 27 de diciembre de 2017, la sociedad solicitó el cálculo del efecto plusvalía por la integración de los predios aprobada en la licencia de construcción⁷.

El 13 de julio de 2018, la Directora de la UAECD expidió la Resolución nro. 0889 -acto demandado-, que determinó el efecto plusvalía respecto de los referidos inmuebles, como consecuencia de su integración predial, por valor m² de \$1.807.000⁸.

El 15 de agosto de 2018, la sociedad presentó recurso de reposición contra la anterior decisión, el cual fue resuelto mediante la Resolución nro. 2221 del 26 de noviembre de 2018⁹ -acto demandado-, en el sentido de modificar el acto de determinación para fijar la plusvalía en \$480.000 m².

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), formuló las siguientes pretensiones¹⁰:

⁴ «Por el cual se reglamentan las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana, se incorporan áreas a dicho tratamiento, se adoptan las fichas normativas de los sectores con este tratamiento y se dictan otras disposiciones».

⁵ Consideraciones de la Resolución nro. 1154 del 30 de junio de 2016. Consultada en: https://www.catastrobogota.gov.co/sites/default/files/archivos/normas/RESOLUCION%201154%20DE%202016%20Y%20ANEXOS_1.pdf

⁶ *Ibidem*. Archivo: «DOCUMENTOS LICENCIA 2015 OFICENTER».

⁷ Índice 11 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Archivo: «2_RECIBE MEMORIALES_CONTESTACION DEMANDA_RESOLUCION 889-2018 exp completo 1». Págs. 1 a 3.

⁸ Índice 2 de Samai. Carpeta: «ED_C01_CD2 FOLIO 143-COPIA DEMANDA, SUBSANACIÓN DEMANDA Y ANEXOS». Archivo: «0889_Plusvalía».

⁹ *Ibidem*. Archivo: «Resolución 2221 de 2018».

¹⁰ Índice 2 de Samai. Archivo: «ED_C01_01 OTROS-CUADERNO 01 PRINCIPAL». Págs. 3 y 4.



«1. Primero. Declárase la nulidad de la **Resolución 2221 de 26 de noviembre de 2018**, expedida por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital “Por la que se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 889 del 13 de julio de 2018 en lo que respecta a los predios identificados con los folios de matrícula inmobiliaria 50N276036 y 50N69806 [sic].

2. Segundo. Declárese la nulidad de la **Resolución 889 de 13 de julio de 2018** “Por medio de la cual se determina el efecto plusvalía respecto de los predios identificados con matrículas inmobiliarias 50N276036, 50N69806 [sic], CHIP AAA0102EXXR y AAA0102EXWF, respectivamente, según licencia de construcción LC15-5-0766 de 25 [sic] de octubre de 2015”.

3. Tercero. Declárese la nulidad del Cálculo de plusvalía que sirvió de sustento técnico para las anteriores resoluciones.

4. Reparar a la Edificadora El Bosque S.A. de todos los daños y perjuicios ocasionados por la expedición irregular de las resoluciones demandadas».

Invocó como disposiciones violadas, las siguientes¹¹:

- Artículos 74 y 77 de la Ley 388 de 1997
- Artículos 6 y 7 del Decreto 020 de 2011
- Artículos 2, 3 y 5 del Acuerdo 682 de 2017

Como concepto de la violación, expuso¹²:

Expedición extemporánea de la resolución de determinación. Violación al debido proceso

La UAECD es la entidad que debe calcular el efecto plusvalía según la competencia y procedimiento regulado en el Decreto Distrital 020 de 2011 y la Ley 388 de 1997.

De conformidad con el artículo 80 de la Ley 388 de 1997¹³, dentro de los cinco (5) días siguientes a la adopción del instrumento que concreta las acciones urbanísticas que constituyen los hechos generadores de la participación en plusvalía, este se debe remitir a la UAECD para que calcule el efecto plusvalía. En este caso, el Decreto 562¹⁴ se profirió el 12 de diciembre de 2014, y la remisión solo se surtió hasta los días 22 y 24 de diciembre del mismo año, por fuera del citado plazo.

Ahora, una vez recibidos los actos por el órgano competente para calcular el efecto (UAECD), este dispone de sesenta (60) días para proferir la resolución de determinación. En el caso particular, la información para el cálculo solo se completó hasta el 6 de marzo de 2015, por lo que la entidad tenía hasta el 10 de junio de 2015 para expedir el acto de determinación.

Pese a estar vencido el plazo, el 24 de julio de 2015 se expidieron las Resoluciones nros. 1694, 1695, 1696, 1697 y 1698 que calculaban la participación en plusvalía para los predios que se encontraban dentro del polígono del Decreto 562 de 2014 - entre otros, el de la demandante, identificado con el CHIP AAA0102EXWF-.

¹¹ *Ibidem*. Págs. 4 y 5.

¹² *Ibidem*. Págs. 7 a 24.

¹³ Establece el procedimiento del cálculo del efecto plusvalía.

¹⁴ «Por el cual se reglamentan las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana, se incorporan áreas a dicho tratamiento, se adoptan las fichas normativas de los sectores con este tratamiento y se dictan otras disposiciones».



Cabe precisar que con la Resolución nro. 1154 del 30 de junio de 2016 se recalculó el efecto plusvalía contenido en los actos administrativos citados en precedencia, excluyendo e incorporando nuevas zonas, en atención al Decreto 079 de 2016. En esa oportunidad se calculó el efecto plusvalía frente a los dos predios de la demandante, cuyo resultado es notablemente diferente, pese a quedar en la misma UPZ y sector normativo, y ser colindantes.

Como en este asunto, los actos enjuiciados fueron expedidos cuando los términos dispuestos para ello estaban vencidos, son nulos.

Omisión de la notificación de la resolución que determinó el efecto plusvalía

La Resolución nro. 0889 de 2018 debió notificarse de conformidad con el inciso 2º del artículo 81 de la Ley 388 de 1997, es decir, mediante tres (3) avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el distrito. En todo caso, la UAECD estaba obligada a notificar el acto personalmente y por aviso, como lo determinó la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2014¹⁵.

En el *sub examine* la citada resolución no se encuentra notificada en debida forma, porque la entidad remitió al predio objeto del gravamen un aviso con copia del acto y el documento de recálculo, pero este es ilegible.

Inexistencia del efecto plusvalía en los predios objeto de discusión

El Decreto 562 de 2014 impacta diferentes polígonos de la ciudad pues autorizó una mayor volumetría dependiendo de la capacidad predial, mientras que el uso es el mismo que se encontraba en la UPZ correspondiente o en los demás instrumentos de planificación. De esta forma, la plusvalía tiene origen en el incremento de la altura de las edificaciones y está restringida en cada inmueble según las normas sobre aislamientos, empates, obligaciones urbanísticas, antejardines, retrocesos, entre otros, como lo prevé el artículo 6 del referido decreto.

Esa norma local únicamente estableció un índice de construcción del cual se puede hacer uso sin el pago de cargas urbanísticas. En ese sentido, el decreto condicionó el aumento del índice de construcción al desembolso de dichas obligaciones, sin que se hubiere ocasionado un mayor aprovechamiento del predio por la simple expedición de la norma, como lo entendió la entidad.

Así, el índice de construcción autorizado en la licencia de construcción se obtuvo por el pago de las cargas urbanísticas y no por ser el permitido por el Decreto 562 de 2014.

Cálculo del efecto plusvalía

La UAECD utilizó el método residual para determinar el efecto plusvalía, el cual tiene como fin establecer el valor comercial del bien antes y después de la norma urbanística, lo que implica tener en consideración las ventas proyectadas, los costos totales y la utilidad esperada del proyecto inmobiliario.

¹⁵ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



En cuanto a las ventas, si bien existe una diferencia en el área vendible del proyecto con la licencia de construcción posterior, no es cierto que la diferencia genere una mayor utilidad, pues los costos de construcción son más onerosos que los del proyecto autorizado bajo la normativa anterior, y el valor de venta por metro cuadrado se mantiene igual dadas las condiciones del mercado.

En lo que respecta a los costos directos, se solicita tener en cuenta los relacionados en el documento de presupuesto adjuntado con la demanda. Además, la UAECD también debió incluir dentro de los costos indirectos del proyecto los gastos bancarios, los intereses de deuda y la fiducia de parqueo.

Cuantificó los costos financieros en \$3.235.668.906; por ventas, comisiones y publicidad por \$2.192.294.400, e indirectos en \$971.937.432.

OPOSICIÓN

La UAECD se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente¹⁶:

Frente a la alegada vulneración del debido proceso, precisó que los plazos previstos en el artículo 80 de la Ley 388 de 1997 son perentorios, no preclusivos, por lo que su incumplimiento no supone la pérdida de competencia de la administración en tanto el legislador no estableció dicha consecuencia.

La notificación de la resolución de determinación del efecto plusvalía se surtió en debida forma, porque se remitió por correo a la dirección de los inmuebles afectados. Sin perjuicio de lo anterior, la entidad la notificó personalmente al interesado, entregando copia del estudio técnico del cálculo del gravamen.

El Decreto 562 de 2014 aumentó el índice de construcción en el sector normativo 2, subsector de edificabilidad F de la UPZ 16 -Santa Bárbara-. Para el caso de la integración predial objeto del proceso, el índice antes de la acción urbanística era de 3.5, mientras que con la nueva norma es de 5.91.

La misma disposición determinó la aplicación de índices de construcción condicionados al pago de cargas, por lo que en el cálculo del efecto plusvalía se incluyó, como costo asociado al proyecto, su pago dentro de la aplicación del método residual.

Por consiguiente, de acuerdo con el índice de construcción establecido en la licencia de construcción y luego de aplicar las variables de ventas, costos, cargas y utilidad en la valoración del suelo, pese a descontarse el pago de cargas, el valor del terreno supera el obtenido bajo la normatividad de la UPZ, generándose así el efecto plusvalía.

En la expedición de la resolución que decidió el recurso de reposición se validó el presupuesto de costos directos aportado; sin embargo, respecto de las ventas, no se allegaron los soportes en torno al proyecto, por lo que se realizó la investigación económica de productos comparables a las especificaciones constructivas acordes al

¹⁶ Índice 11 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Archivo: «4_RECIBE MEMORIALES_CONTESTACION DEMANDA_CONTESTACION DEMANDA EDIFICADORA EL BOSQUE FINAL FIRMADA».



presupuesto. Respecto de los costos indirectos, los valores aludidos en el recurso están por debajo los costos determinados por la UAECD, los cuales se encuentran soportados en la normatividad establecida.

Debe aclararse que la carga urbanística por mayor edificabilidad no es un pago de la plusvalía. Cuestión diferente es que, para determinar el valor de esta, se deban deducir las cargas urbanísticas al momento de establecer el precio del suelo.

Por lo tanto, no puede confundirse la participación en plusvalía con el pago de cargas urbanísticas, pues la primera se refiere a la determinación del precio del suelo aplicando las condiciones normativas en dos escenarios, mientras que las segundas son costos de desarrollo que restan valor al terreno. Así, el cambio del índice de construcción de 3.5 a 5.9 representó la variación en el valor del suelo de \$480.000 por m², teniendo en cuenta que se incurrió en un costo asociado al desarrollo del potencial adicional.

En lo que respecta al cálculo del gravamen, el valor por m² de las ventas proyectadas están soportadas en la base de datos que la Cámara Colombiana de la Construcción (en adelante, CAMACOL) suministra a la entidad, de la cual se tomaron ofertas acordes a la localización de la integración predial objeto de demanda y con los usos planteados para los dos escenarios normativos.

Sobre los costos de construcción, la UAECD cuenta con presupuestos de tipologías constructivas establecidas para los diferentes tipos de edificación, que son aplicadas en los avalúos que realiza la entidad. Los valores determinados en dichos presupuestos de obra se toman como costos directos a los cuales se les suman los indirectos para obtener los costos totales de construcción, de manera que cada clase constructiva cuenta con un presupuesto de obra según las características físicas del proyecto, los métodos y los materiales usados, para lo cual se consideran bases de datos y publicaciones especializadas en el medio.

En todo caso, los reparos de la demandante en cuanto a los costos fueron atendidos en el cálculo liquidado en la resolución que decidió el recurso de reposición.

TRÁMITE PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

Mediante auto del 29 de noviembre de 2022 se fijó el litigio, se tuvieron como pruebas las aportadas al expediente, se negó la pericial solicitada por la actora y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto¹⁷.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A" en la sentencia apelada: (i) anuló los actos administrativos demandados, (ii) a título de restablecimiento del derecho declaró que la actora no está obligada a pagar la suma determinada en las resoluciones acusadas, (iii) negó las demás pretensiones de la demanda¹⁸ y (iv) no condenó en costas, con fundamento en lo siguiente¹⁹:

¹⁷ Índice 14 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

¹⁸ Relacionadas con la indemnización por daños y perjuicios.



En el presente caso, la acción urbanística la constituye el Decreto 562 de 2014, que fue derogado por el Decreto 079 de 2016, el cual estableció un régimen de transición frente a la participación en la plusvalía para aquellas situaciones que se hayan tramitado o se tramiten con base en las disposiciones contenidas en el citado Decreto 562, modificado por el Decreto 575 de 2015.

Los actos enjuiciados refieren el englobe o integración predial como hecho generador del efecto plusvalía, determinación que contraviene la sentencia de unificación del 3 de diciembre de 2020²⁰.

Analizado el contenido del Decreto 079 de 2016, se evidencia que en los predios de la demandante que se sometieron a englobe o integración predial no hubo aumento de los aprovechamientos máximos permitidos por la acción urbanística anterior, es decir, los establecidos en el Decreto 562 de 2014.

Al no observarse un incremento de los índices de edificabilidad que derive en un mayor valor o aprovechamiento del suelo, no se configuró el hecho generador del efecto plusvalía, razón por la cual los actos demandados son nulos, relevándose del estudio sobre el cálculo del tributo.

La pretensión de indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la actora no está llamada a prosperar porque no se allegaron medios de prueba que den cuenta de su causación. De igual forma, al no haberse probado, no se condena en costas.

RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandada**²¹ apeló la sentencia de primera instancia con fundamento en lo siguiente:

En el caso objeto de análisis, la demandante accedió al beneficio de mayor incremento en edificación prevista en el Decreto 562 de 2014 (hecho generador), comparado frente al Decreto 443 del 3 de octubre de 2011, pues así se desprende de la Licencia de Construcción LC 15-5-0766, expedida el 26 de octubre de 2015.

De conformidad con el régimen de transición para la aplicación del Decreto 562 de 2014, previsto en el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 079 de 2016, la entidad tenía la obligación de proceder a liquidar la partición en plusvalía, realizar la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, exigir y cobrar el gravamen, tal y como se efectuó mediante la Resolución nro. 1154 del 30 de junio de 2016, por medio de la cual se recalculó el efecto plusvalía contenido en las Resoluciones nros. 1694, 1695, 1696, 1697 y 1698 de 2015, se excluyeron algunos predios de dichos actos administrativos, se determinó el efecto plusvalía para nuevas zonas o subzonas sujetas al tratamiento de renovación urbana y se dictaron otras disposiciones.

En el trámite de primera instancia se hizo referencia a un precedente judicial²² del Tribunal Administrativo de Cundinamarca sobre la aplicación del régimen de

¹⁹ Índice 22 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

²⁰ Exp. 23540, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

²¹ Índice 26 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca.



transición previsto en el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 079 de 2016, el cual no fue estudiado por el *a quo*, pese a ser posterior a la sentencia de unificación –del 3 de diciembre de 2020- y analizar las mismas normas. Solicitó tener en cuenta la sentencia del 23 de marzo de 2023²³, proferida por esta Sección en cuanto al referido régimen, en la que se aludió a la necesidad de que exista una liquidación del efecto plusvalía vigente en los términos del mencionado artículo 3 del Decreto 079, supuesto que se cumple en el *sub examine* con la Resolución nro. 1154 del 30 de junio de 2016, por medio de la cual se recalculó el efecto plusvalía.

No aplica la sentencia de unificación citada por el tribunal, porque el caso objeto de estudio corresponde al régimen de transición para la aplicación del Decreto 562 de 2014.

Alegó que la demandante está obrando en sentido contrario a su actuación en sede administrativa, porque el 27 de diciembre de 2017 solicitó el cálculo del efecto plusvalía por integración predial para los citados inmuebles, reconociendo que los mismos estaban liquidados de manera individual con la Resolución nro. 1154 de 2016 y teniendo en cuenta el Decreto 079 de 2016; pese a lo cual, en vía judicial pretende que se declare la nulidad de los actos enjuiciados, vulnerando el principio «*venire contra factum proprium non valet*»²⁴.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación de la demandada se admitió mediante auto del 17 de octubre de 2023²⁵. Dentro del término de ejecutoria, la entidad se pronunció reiterando los argumentos del recurso de apelación²⁶. El Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide la legalidad de la resolución por medio de la cual la Directora de la UAECDC estableció el efecto plusvalía y la participación del Distrito Capital en los predios identificados con las matrículas inmobiliarias nros. 50N-276036 (CHIP AAA0102EXXR) y 50N-698069 (CHIP AAA0102EXWF), y del acto que modificó el valor de la plusvalía por m², al desatar el recurso de reposición.

Para resolver los argumentos del recurso de apelación de la entidad demandada, se debe establecer: (i) si de conformidad con el régimen de transición para la aplicación del Decreto 562 de 2014, previsto en el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 079 de 2016, procedía la liquidación de la partición en plusvalía para los predios de propiedad de la parte actora y (ii) si la sociedad desconoce el principio «*venire contra factum proprium non valet*».

Hechos generadores del efecto plusvalía. Exigibilidad del gravamen. Aplicación del régimen de transición

²² Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", sentencia del 5 de noviembre de 2021, exp. 25000-23-37-000-2018-00729-00.

²³ Exp. 26591, C.P. Wilson Ramos Girón.

²⁴ Se refiere a la prohibición de actuar en contra de los actos propios previos. Citó la sentencia del 25 de julio de 2019, exp. 22268.

²⁵ Índice 5 de Samai.

²⁶ Índice 15 de Samai.



El artículo 74 de la Ley 388 de 1997 establece los hechos generadores que dan derecho a participar en la plusvalía y, para tal fin, prevé que se trata de acciones urbanísticas que autorizan específicamente a destinar el inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo, permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo reglado en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

La anterior norma señala tres supuestos en los que se configura el hecho generador, a saber: (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.

Esta Sección ha precisado que una vez adoptada en la jurisdicción municipal la participación en la plusvalía, la configuración del hecho generador requiere que, con posterioridad a su entrada en vigor se adopte una acción urbanística, y su causación se dará desde el mismo momento en que los usos del suelo y los índices de edificabilidad muten a unos potencialmente más favorables, independientemente de que esas mejores condiciones sean o no aprovechadas materialmente por el propietario²⁷.

El tribunal concluyó que con la expedición del Decreto 079 de 2016 no hubo aumento en los índices de edificabilidad que permitieran un mayor uso del suelo respecto de los predios de la demandante. En virtud de lo anterior, estimó que no se modificaron «los aprovechamientos máximos permitidos por la acción urbanística anterior, esto es, los establecidos en el Decreto 562 de 2014»²⁸, de manera que la liquidación del efecto plusvalía era improcedente.

La entidad disiente de la anterior decisión, argumentando que la demandante, con el otorgamiento de la licencia de construcción accedió al beneficio de mayor incremento en edificación previsto en el Decreto 562 de 2014, de conformidad con el régimen de transición establecido en el Decreto 079 de 2016 para la determinación de la plusvalía por situaciones acaecidas en vigencia del citado Decreto 562, y alegó que el hecho generador está contenido en esta última norma, contrario al entendimiento del *a quo*.

En el expediente está probado lo siguiente:

- El 22 de junio de 2004, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 190 de 2004²⁹, compilatorio de las normas que conforman el POT de Bogotá, D.C. Ese cuerpo normativo fue reglamentado, entre otros, por el Decreto 443 de 2011 en lo concerniente a la UPZ nro. 16 -Santa Bárbara-, en la cual están ubicados los predios objeto del proceso, específicamente, en el subsector F del sector 2 -aspecto no discutido-.

²⁷ Sentencia 2020CE-SUJ-4-006 del 3 de diciembre de 2020, exp. 23540, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

²⁸ Pág. 16 de la sentencia apelada.

²⁹ «Por medio del cual se complian las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003».

- Según las fichas de edificabilidad permitida en la referida UPZ, el índice máximo de ocupación es de 0.70, el de construcción de 3,50, y una altura máxima permitida de siete (7) pisos.

- El 12 de diciembre de 2013, la Curadora Urbana nro. 5 de Bogotá profirió la Licencia de Construcción nro. LC13-5-1238 sobre los predios con las matrículas inmobiliarias nros. 50N-276036 (CHIP AAA0102EXXR) y 50N-698069 (CHIP AAA0102EXWF), por un área total construida de 7.628,84 m², un índice de construcción de 3.15 y siete (7) pisos habitables, según el acápite «4.1. VOLUMETRÍA»³⁰.

- El 12 de diciembre de 2014, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 562 que, en su artículo 40 dispuso:

«Artículo 40. Hechos generadores de participación en plusvalía. La presente decisión administrativa contiene hechos generadores de participación plusvalía por edificabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, capítulo IX y sus normas reglamentarias establecidas para el Distrito Capital, excepto los sectores normativos Nos. 5, 6, 7 y 8 de la UPZ 93 - las Nieves. El cálculo del efecto plusvalía que realice la UAECD deberá tener en cuenta las disposiciones del presente decreto, en particular las relacionadas con volumetría y obligaciones urbanísticas [...]».

- El 24 de julio de 2015, la UAECD profirió la Resolución nro. 1697 por la que se determinó el efecto plusvalía del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria nro. 50N-698069 (CHIP AAA0102EXWF), por \$9.378.264 m².

- El 26 de octubre de 2015, la Curadora Urbana nro. 5 de Bogotá profirió la Licencia de Construcción nro. LC15-5-0766 sobre el globo de terreno de los predios objeto de debate, aprobando un área total construida de 12.903,82 m², un índice de construcción de 5.91 y quince (15) pisos habitables, según el acápite «4.1. VOLUMETRÍA»³¹.

- El 22 de febrero de 2016, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 079, que derogó el Decreto 562 de 2014³².

En el artículo 2 se dispuso que mediante dicho «decreto se reasignan los tratamientos urbanísticos de los diferentes sectores normativos y las fichas de edificabilidad identificados en los actos administrativos reglamentarios de las Unidades de Planeamiento Zonal vigentes antes de la sustitución efectuada por el artículo 45 del Decreto No. 562 de 2014. Por lo anterior, se entienden reproducidas dichas disposiciones de los actos administrativos reglamentarios de las Unidades de Planeamiento Zonal vigentes antes de la sustitución efectuada por el artículo 45 del Decreto Distrital 562 de 2014», según la relación adjunta, que en lo que interesa al caso, UPZ nro. 16 -Santa Bárbara- corresponde al decreto reglamentario 443 de 2011.

En el artículo 3 (num. 4) se fijó el siguiente régimen de transición:

«4. Participación en Plusvalía:

³⁰ Índice 2 de Samai. Carpeta: «ED_C01_CD2 FOLIO 143-COPIA DEMANDA, SUBSANACIÓN DEMANDA Y ANEXOS». Archivo: «LC-2013-5».

³¹ *Ibidem*. Archivo: «DOCUMENTOS LICENCIA 2015 OFICENTER».

³² Y de su modificatorio, el Decreto 575 de 2015.



Para todas las situaciones contempladas en el presente artículo, que se hayan tramitado o se tramiten con base en las disposiciones contenidas en el Decreto Distrital 562 de 2014, modificado por el Decreto Distrital 575 de 2015 y que presenten hechos generadores de la participación en plusvalía, se procederá a la liquidación de su efecto, inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, exigibilidad y cobro, de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes sobre la materia, en los casos que se encuentren en trámite o en que se configure un momento de exigibilidad de la participación en plusvalía.

Las anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria y las demás actuaciones administrativas referentes a la determinación, cálculo y liquidación del efecto plusvalía que se realizaron en virtud del Decreto Distrital 562 de 2014, como hecho generador de la misma, y que a la entrada en vigencia del presente Decreto no se configure alguno de los momentos de exigibilidad establecidos en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, quedarán sin efecto, en virtud de la derogatoria efectuada por el presente acto administrativo».

Y en el artículo 5 se indicó que *«[d]e conformidad con lo dispuesto en los artículos 74 y 77 de la Ley 388 de 1997 y los artículos 432 a 435 del Decreto 190 de 2004, el presente acto no configura hechos generadores de plusvalía».*

- El 30 de junio de 2016, la UAECD profirió la Resolución nro. 1154 por la que se calculó el efecto plusvalía, de manera individual, para los predios objeto del proceso³³.
- El 27 de diciembre de 2017, la actora solicitó a la entidad el cálculo del efecto plusvalía por la integración predial aprobada mediante la licencia de construcción del 26 de octubre de 2015.
- El 13 de julio de 2018, la Directora de la UAECD expidió la Resolución nro. 0889 -acto demandado-, que determinó el efecto plusvalía –por integración predial- respecto de los predios inmuebles, por la suma de \$1.807.000 por m², y aplicó la tarifa del 50% para establecer la participación del distrito en el plusvalor. En ese acto se expusieron, entre otras, las siguientes razones³⁴:

«Que a partir del cálculo del efecto plusvalía efectuado para la expedición de la Resolución 1154 de 2016, la UAECD evidenció en el listado de predios en transición reportados por los Curadores Urbanos de Bogotá D.C. y la Secretaría Distrital de Planeación que de acuerdo con el Decreto Distrital n. 079 de 2016 existen o se encuentran en trámite, licencias urbanísticas que involucran el englobe o integración predial de dos o más predios, que concretaron o llegarán a concretar el beneficio urbanístico contenido en el Decreto Distrital 562 de 2014.

Que dos o más predios que se integren o engloben pueden generar un incremento en el aprovechamiento del suelo, lo cual permitiría una mayor área edificada, siendo el englobe el hecho generador toda vez que el predio resultante del mismo adquiere la potencialidad de una mayor edificabilidad que la norma le autoriza».

- El 15 de agosto de 2018, la sociedad interpuso recurso de reposición contra el anterior acto administrativo.
- El 26 de noviembre de 2018, la Directora de la UAECD profirió la Resolución nro. 2221 -acto demandado-, por medio de la cual se decidió el recurso de reposición, disminuyendo el valor de la plusvalía a \$480.000 por m².

³³ Correspondiendo a \$3.287.264 por m² para el identificado con la matrícula nro. 50N-698069 y de \$1.417.000 por m² para el bien con la matrícula nro. 50N-276036.

³⁴ Página 2 del acto administrativo.



Para resolver, es preciso mencionar que contrario a lo afirmado por el tribunal, en el presente caso la acción urbanística generadora del plusvalor es la contenida en el artículo 40 del Decreto 562 de 2014, que aumentó la edificabilidad de la UPZ nro. 16 Santa Bárbara, en comparación con el Decreto 443 de 2011, pues pese a que el Decreto 079 de 2015 derogó el expedido en 2014, no se puede desconocer que este no configuró hechos generadores de plusvalía (art. 5), de ahí que se ocupara de establecer un régimen de transición para la liquidación de dicho efecto (art. 3) frente a aquellas situaciones que se hayan tramitado o se tramiten con base en las disposiciones contenidas en el decreto derogado -modificado por el Decreto Distrital 575 de 2015-.

Aclarado lo anterior, se advierte que según el régimen de transición del numeral 4 del artículo 3 del Decreto 079 de 2016, que la parte apelante solicita se tenga en cuenta, la acción urbanística adoptada por el Decreto 562 de 2014 es aplicable siempre que, para la entrada en vigor del primero -22 de febrero de 2016-, se encontrara en trámite un momento de exigibilidad de la participación en plusvalía o que se configurara alguno de los supuestos previstos en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997³⁵.

Las situaciones de exigibilidad descritas por esa norma están sujetas a que, previamente a esos eventos, se hubiese inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria el acto de determinación del efecto plusvalía. Como lo expuso la Sección en la sentencia del 23 de marzo de 2023³⁶ -citada en el recurso de apelación-, «*de acuerdo con el régimen de transición del ordinal 4.º del artículo 3.º del Decreto 079 de 2016, la aplicabilidad del Decreto 562 de 2014 que constituyó la acción urbanística determinada en la Resolución [...], dependía de que a la entrada en vigencia del Decreto 079, esto es, el 22 de febrero de 2016, se encontrara en trámite un momento de exigibilidad de la participación en plusvalía o que a su entrada en vigor se configurara alguno de esos momentos de exigibilidad. Para esto, debe recalarse que, como se expresó [...], bajo el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, los momentos de exigibilidad serán los descritos en los ordinales de esa disposición, siempre y cuando previo a esos sucesos de exigibilidad allí señalados haya sido inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria el acto de determinación de la participación en plusvalía*».

Verificados los certificados de tradición de los inmuebles aportados al expediente³⁷, se constata que las inscripciones de la resolución de determinación enjuiciada se registraron el 28 de agosto de 2019³⁸; sin embargo, la solicitud de la licencia urbanística tramitada en vigencia del Decreto 562 de 2014 se presentó el 26 de octubre de 2015, es decir, antes de la inscripción del efecto plusvalía en los folios de matrícula inmobiliarios, razón por la que, al momento de la solicitud de licencia, no hubo un momento de exigibilidad en los términos del artículo 83 de la Ley 388 de 1997, pues no existió inscripción previa del gravamen en los certificados de tradición³⁹.

³⁵ La norma establece los siguientes supuestos: (i) solicitud de licencia de urbanización o construcción, (ii) cambio efectivo de uso del inmueble en los casos en que el gravamen se genere por la modificación del régimen o zonificación del suelo, (iii) actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, en los casos de los numerales 1 y 3 del artículo 74 de la misma ley, y (iv) adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo.

³⁶ Exp. 26591, C.P. Wilson Ramos Girón. Reiterada en la sentencia del 16 de noviembre de 2023, exp. 26660, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

³⁷ Índice 2 de Samai. Carpeta: «ED_C01_CD2 FOLIO 143-COPIA DEMANDA, SUBSANACIÓN DEMANDA Y ANEXOS». Archivos: «certificado lote 1 oficenter» y «certificado lote 2 oficenter (1)».

³⁸ Anotación nro. 31 en el inmueble de matrícula nro. 50N-698069 y anotación nro. 20 para el predio de matrícula nro. 50N-276036.

³⁹ Si bien en la anotación nro. 17 del inmueble con matrícula nro. 50N-276036 consta una liquidación del efecto plusvalía mediante la Resolución nro. 1154 del 30 de junio de 2016 (modificada por los actos enjuiciados), esta se registró el 10 de octubre de 2016, en todo caso, después de la solicitud de la licencia de construcción.

En cuanto al inmueble con matrícula nro. 50N-698069, en la anotación nro. 26 consta la liquidación del efecto plusvalía mediante la citada resolución, registrada el 20 de junio de 2017, después de la solicitud de la licencia de construcción.



En ese orden, dado que la situación de la demandante no quedó inmersa en el régimen de transición previsto para efectos de la determinación y exigibilidad del efecto plusvalía, no le asiste razón a la apelante en su argumentación.

De otra parte, la entidad se refirió a un fallo proferido por el tribunal que no fue considerado en la primera instancia. Al respecto, se tiene que en ese proceso el *a quo* negó las pretensiones de la demanda; sin embargo, mediante la sentencia del 16 de noviembre de 2023⁴⁰ esta Sección revocó la anterior decisión y anuló los actos enjuiciados, providencia en la que se reiteró el criterio desarrollado acerca de la inscripción del efecto plusvalía como presupuesto para la configuración del momento de exigibilidad del gravamen. En todo caso, se precisa que esta corporación en su calidad de órgano de cierre no está sujeta a la sentencia aludida por la entidad⁴¹. No prospera el cargo de apelación.

Vulneración del principio «*venire contra factum proprium non valet*». Buena fe

La UAECD adujo que la demandante solicitó voluntariamente el cálculo del efecto plusvalía sobre los inmuebles de su propiedad, por integración predial, reconociendo que los mismos estaban liquidados de manera individual con la Resolución nro. 1154 de 2016, pese a lo cual, en sede judicial pretende la nulidad de los actos administrativos expedidos a raíz de dicha petición, lo que denota un comportamiento contrario a sus propios actos.

La doctrina de los propios actos, conocida como *venire contra factum proprium non valet* «es una expresión del principio de buena fe y está prevista como un mecanismo de protección de los intereses legítimos de determinados sujetos jurídicos, que obliga a otro a mantener un comportamiento coherente con los propios actos, habida cuenta de que la conducta de una persona puede ser determinante en el actuar de otra. Por ende, surge como una prohibición de actuar contra el acto propio»⁴².

En los términos del artículo 83 de la Constitución Política, las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas. Esa presunción en las relaciones jurídico administrativas solamente se desvirtúa con los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico vigente, luego es simplemente legal y por tanto admite prueba en contrario⁴³.

En el caso concreto no se advierte que por el hecho que la hoy demandante haya solicitado en sede administrativa la reliquidación de la participación en plusvalía por la integración de predios frente a los cuales ya se había liquidado el tributo de manera individual, su conducta se enmarque como desleal, oscura y con falta de transparencia, menos aún que con la misma se haya pretendido un provecho injustificado, defraudando la confianza de la Administración, pues como consta en la petición aportada al expediente, la misma se originó una vez conocida la información sobre los valores del efecto plusvalía establecidos en la Resolución nro. 1154 de 2016, por lo que se requirió a la UAECD «ordenar a quien corresponda llevar a cabo el cálculo del efecto plusvalía para la integración predial aprobada mediante la licencia de

⁴⁰ Exp. 26660, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁴¹ En este sentido cfr. las sentencias del 7 de mayo de 2020, exp. 24493, C.P. Milton Chaves García, del 29 de junio de 2023, exp. 27155, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, y del 19 de julio de 2023, exp. 26442, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁴² Sentencia del 17 de marzo de 2016, exp. 11001-03-15-000-2015-01573-00, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, reiterada en la sentencia del 2 de marzo de 2017, exp. 21440, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁴³ C-1194/08, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



construcción **LC-15-5-0766 expedida por la Curaduría Urbana No. 5** [...] para los predios anteriormente mencionados cuyo englobe será desarrollado al amparo del Decreto 562 de diciembre de 2014, cuya liquidación de integración predial aún no ha sido llevada a cabo por la Unidad Administrativa de Catastro Distrital», lo que derivó en la expedición de los actos administrativos enjuiciados en este proceso, siendo perfectamente admisible que se cuestione su legalidad, por tratarse de una declaración de voluntad dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas. No prospera el cargo de apelación.

En conclusión, no prosperan los cargos de apelación propuestos por la entidad demandada, por lo que 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. **CONFIRMAR** la sentencia del 5 de mayo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A".
2. 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)
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>