



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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá D.C., tres (3) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 05001-23-31-000-2011-01343-01 (21858)
Demandante: EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. – EPM
Demandado: MUNICIPIO DE BELLO

Temas: Plusvalía. Silencio administrativo positivo

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada y el Ministerio Público, contra la sentencia de 18 de diciembre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, la Sala Cuarta de Decisión, que en la parte resolutive dispuso¹:

*«**PRIMERO. DECLARAR** la ocurrencia del silencio administrativo positivo respecto al recurso de reconsideración interpuesto por Empresas Públicas de Medellín contra la Resolución No. 2915 del 28 de diciembre de 2009, “por medio de la cual se determina la participación y se liquida la plusvalía generada para los predios que se ubican en el polígono No. 2 de la fracción del área urbana del Municipio de Bello, ubicada en la llanura aluvial del Río Aburrá, reglamentada mediante Decreto Municipal 403 de octubre 29 de 2009, de propiedad de las Empresas Públicas de Medellín.*

***SEGUNDO. DECLARAR LA NULIDAD** del oficio sin número del 18 de agosto de 2010 “por medio del cual se declara improcedente el recurso de reconsideración frente a la resolución 2915 de diciembre de 2009”, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

***TERCERO.** En consecuencia entiéndase revocada la Resolución No. 2915 del 28 de diciembre de 2009, por la configuración del silencio administrativo positivo, como se explicó en la parte considerativa de la presente sentencia.*

¹ Fls. 195 a 203.



CUARTO. Como restablecimiento del derecho se **DECLARA** que las Empresas Públicas de Medellín E.S.P., no está obligado a pagar suma alguna por los conceptos contenidos en la Resolución anulada, por consiguiente se ordena la devolución del valor de \$89.527.412.785,49, en la forma señalada en la parte motiva.

QUINTO. Sin condena en costas.

SEXTO. En firme este proveído, archívese el expediente».

ANTECEDENTES

El 28 de diciembre de 2009, la Secretaría de Hacienda del municipio de Bello expidió la Resolución 2915, «[p]or medio de la cual se determina la participación y se liquida la plusvalía generada para los predios que se ubican en el Polígono No. 2 de la Fracción del Área Urbana del Municipio de Bello, ubicada en la Llanura Aluvial del Río Aburrá, reglamentada mediante decreto municipal 403 de octubre 29 de 2009, de propiedad de las Empresas públicas de Medellín»², así:

CÓDIGO PREDIAL	MATRÍCULA INMOBILIARIA	PROPIETARIO	ÁREA DE TERRENO EN M2	EFFECTO PLUSVALÍA POR PREDIO	VALOR EXIGIBLE 50%
088100104000090001	001-5058642	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN	173.796,51	\$67.780.637.612,00	\$33.890.318.806,00
088100104000090003	001-5171836	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN	123.881,91	\$64.418.594.302,00	\$32.209.297.151,00
088100104000090001	001-5044712	EMPRESAS PÚBLICAS	170.383,98	\$46.855.593.656,00	\$23.427.796.828,00

² Fls. 74 a 76.



	DE MEDELLÍN			
TOTAL				\$89.527.412.7 85,00

La anterior resolución se notificó a la empresa, personalmente, el 29 de diciembre de 2009³. El 26 de febrero de 2010⁴, EPM interpuso recurso de reconsideración, en los términos del artículo 5 de dicho acto⁵, declarado improcedente mediante auto del 18 de agosto de 2010

DEMANDA

Empresas Públicas de Medellín -en adelante EPM-, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, formuló las siguientes pretensiones:

*«1. Declarar la nulidad del acto administrativo complejo integrado por la **Resolución 2915 de diciembre 28 de 2009**, expedida por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Bello, “Por medio de la cual se determina la participación y se liquida la plusvalía generada para los predios que se ubican en el Polígono No. 2 de la Fracción del Área Urbana del Municipio de Bello, ubicada en la Llanura Aluvial del Río Aburrá, reglamentada mediante el Decreto Municipal 403 de octubre 29 de 2009, de propiedad de las Empresas Públicas de Medellín” y **el auto fechado en agosto 18 de 2010** “Por medio del cual se declara improcedente el recurso de reconsideración frente a la Resolución 2915 de diciembre de 2009”.*

*2. Declarar que el Municipio de Bello –Secretaría de Hacienda–, ha incurrido en el incumplimiento del acto administrativo presunto positivo, surgido por disposición de los artículos 732 y 734 del Estatuto Tributario Nacional y 153 y 155 del Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo 13 Municipal de Bello de febrero 9 de 2007), mediante los cuales se establece la ocurrencia del silencio administrativo positivo a favor del contribuyente Empresas Públicas de Medellín E.S.P., ya que habiendo presentado en debida forma y dentro de la oportunidad legal el recurso de RECONSIDERACIÓN contra un acto que **determina** la participación y **liquida** la plusvalía con respecto a tres (3)*

³ Fl. 77.

⁴ Fl. 80 a 90.

⁵ “ARTÍCULO 5. Contra esta resolución procede el **recurso de reconsideración** ante el Secretario de Hacienda, dentro de los términos previstos en los artículos 720 y ss. del Estatuto Tributario”.



predios de propiedad de EPM ubicados en dicho municipio, dicho ente no lo ha resuelto dentro del término fijado por el Estatuto Tributario Nacional y el Acuerdo Municipal referido.

3. Declarar que se configuró el silencio administrativo positivo respecto al recurso de RECONSIDERACIÓN interpuesto por Empresas Públicas de Medellín E.S.P. contra la **Resolución 2915 de diciembre 28 de 2009 “Por medio de la cual se determina la participación y se liquida la plusvalía generada en los predios que se ubican en el Polígono No. 2 de la Fracción del Área Urbana del Municipio de Bello, ubicada en la Llanura Aluvial del Río Aburrá, reglamentada mediante el Decreto Municipal 403 de Octubre 29 de 2009, de propiedad de las Empresas Públicas de Medellín”, proferida por el Municipio de Bello – Secretaría de Hacienda.**

4. Ordenar al Municipio de Bello –Secretaría de Hacienda–, que cumpla con el acto presunto positivo, surgido por mandato de los artículos 732 y 734 del Estatuto Tributario Nacional y 153 y 155 del Acuerdo 13 Municipal de Bello de febrero 9 de 2007 y, en consecuencia, proceda a reconocerle sus efectos con todas las consecuencias legales que de ello se deriven.

5. En consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho DECLÁRASE que el municipio de Bello está obligado a reintegrar los dineros pagados por Empresas Públicas de Medellín E.S.P. por concepto de la determinación y liquidación del efecto plusvalía, es decir la suma de OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS VEINTISIETE MILLONES CUATROCIENTOS DOCE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS CON CUARENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$89.527.412.785,49), suma que será exigible una vez ejecutoriada la sentencia que así lo disponga, debidamente indexada desde el 29 de diciembre de 2009, fecha en la que fue depositada por EPM.

6. Condenar en costas a la parte demandada»⁶.

Invocó como disposiciones violadas, las siguientes:

- Artículos 565, 732 y 734 del Estatuto Tributario.
- Artículo 66 de la Ley 387 de 1997.

⁶ Fls. 19 a 20.



- Artículos 153 y 155 del Acuerdo 13 del 9 de febrero de 2007⁷.

Como concepto de la violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Indicó que se vulneró el debido proceso, por cuanto transcurrido más de un año, la Administración no resolvió y notificó el recurso de reconsideración interpuesto el 26 de febrero de 2010, contra la Resolución 2915 del 28 de diciembre de 2009, por lo que se configuró el silencio administrativo positivo.

Afirmó que el 11 de marzo de 2011, mediante derecho de petición, solicitó al municipio demandado la declaratoria del silencio positivo por la falta de respuesta al recurso de reconsideración y solo hasta el 25 de marzo de 2011, en escrito enviado vía fax, el referido ente manifestó que el recurso impetrado había sido declarado improcedente mediante auto del 18 de agosto de 2010, y envió copia del mismo a la apoderada de EPM.

Adujo que la autoridad demandada no solo se abstuvo de resolver el recurso de reconsideración dentro del término de un año, sino que intentó notificar el auto del 18 de agosto de 2010, por fuera del mismo término para resolver el recurso y mediante un procedimiento equivocado, vía fax, contrariando, por demás, lo dispuesto en el artículo 565 del E.T.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Pese a haber sido notificado en debida forma⁸, el Municipio de Bello no contestó la demanda.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, accedió a las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones⁹:

Manifestó que se vulneró el debido proceso de EPM, por cuanto el auto sin número del 18 de agosto de 2010 « [p]or medio del cual se declara improcedente el recurso de reconsideración frente a la resolución 2915 de diciembre de 2009» no fue notificado en debida forma, en tanto se comunicó por fax el 31 de marzo de 2011, remitido a la apoderada

⁷ “Por medio del cual se adopta el régimen procedimental en materia tributaria para el municipio de Bello”.

⁸ Fl. 110.

⁹ Fls. 195 a 291.



de EPM, esto es, por fuera del término legal y sin agotar el procedimiento previsto en el artículo 565 del E.T.

Expuso que de la interpretación integral de los artículos 565, 569 y 726 del E.T., aplicables por remisión expresa del artículo 255 del Acuerdo 013 de 2007 del Concejo Municipal de Bello¹⁰, y de la postura reiterada de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, la resolución que resuelve el recurso de reconsideración, así como el auto que inadmite dicho recurso deben notificarse de modo personal, previo envío de la citación por correo y, en el evento en que el contribuyente no se presente, la notificación se surtirá por edicto fijado por el término de diez días.

Indicó que, el Municipio de Bello, al no haber efectuado la notificación conforme con las reglas precedentes, permitió que el término para resolver el recurso de reconsideración siguiera corriendo, al punto que, a la fecha de expedición de la sentencia no se había emitido pronunciamiento sobre el particular, por lo que se configuró el silencio administrativo positivo en favor del demandante.

Concluyó la nulidad de los actos acusados y ordenó la devolución de las sumas pagadas por concepto de plusvalía en forma indexada.

Finalmente, se abstuvo de condenar en costas porque no estaban probadas.

RECURSO DE APELACIÓN

La demandada y el Ministerio Público, inconformes con la decisión de primera instancia, interpusieron recurso de reconsideración, por las razones que se exponen a continuación¹¹:

El municipio demandado sostuvo que la competencia para determinar el valor del efecto plusvalía recaía en la secretaría de planeación municipal y la función de la secretaría de hacienda municipal se limitaba a efectuar el cobro.

Adujo que la Resolución 2915 del 28 de diciembre de 2009 no contiene por sí sola la determinación y liquidación del efecto plusvalía pues, en su entender, se encuentra integrada en un acto complejo a la Resolución 2717 del 14 de diciembre de 2009, emitida por la secretaría de planeación, respecto de la cual la actora agotó la vía gubernativa y presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que la secretaría de

¹⁰ «[P]or medio del cual se adopta el régimen procedimental en materia tributaria para el municipio de Bello».

¹¹ Fls. 208 a 237 y fls. 238 a 243.



hacienda se relevó de la obligación de pronunciarse sobre el fondo del asunto, como indicó en el auto que declaró la improcedencia del recurso.

Finalmente, dijo que no hay lugar a la devolución de las sumas pagadas por concepto de la plusvalía, en tanto la obligación no deviene de lo dispuesto en la Resolución 2915 de 2009, sino del contenido de la Resolución 2717 de 2009.

El Ministerio Público apeló la decisión del *a quo* al considerar que el acto ficto positivo cuyo reconocimiento pretende EPM trae como consecuencia que no se cobre el efecto plusvalía, lo cual equivale a una exención en el tributo. Indicó que la falta de claridad de la pretensión de EPM indujo al tribunal en error, en la medida en que no procedía el recurso de reconsideración, sino el de reposición, pues así lo dispone la Ley 388 de 1997 y, por ende, no había lugar al reconocimiento del silencio administrativo positivo.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante solicitó que se confirmara la decisión de primera instancia. Alegó que, contrario a lo señalado por la demandada, la Resolución 2915 de 2009 sí determina y liquida la participación en la plusvalía de los predios de propiedad de EPM, y con su expedición se conoció la cifra exacta a pagar por el referido concepto.

La parte demandada reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación. Adujo que la liquidación de la plusvalía se efectuó en la Resolución 2717 de 2009 y advirtió que la Resolución 2915 del mismo año procedió al cobro de la misma.

El Ministerio Público pidió que se revocara la decisión de primera instancia y que, en su lugar, se profiriera decisión inhibitoria, conforme a lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, la Alcaldía sólo puede expedir un acto administrativo para determinar el efecto plusvalía y, una vez se efectúa la respectiva liquidación, este acto es susceptible de recurso de reposición, no de reconsideración, por lo que, a su juicio, no procede el examen de legalidad de la resolución demandada.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide sobre la legalidad de la Resolución 2915 del 28 de diciembre de 2009, por medio de la cual la Secretaría de Hacienda Municipal de Bello *determinó la participación y liquidó el efecto plusvalía* generado en los predios del Polígono No. 2 de la Fracción del Área Urbana del Municipio de Bello, ubicada en la Llanura Aluvial del Río Aburrá, de propiedad de EPM y del auto del 18 de agosto de 2010 *“Por medio del cual se declara improcedente el recurso de reconsideración frente a la Resolución 2915 de diciembre de 2009”*.



En los términos de los recursos de apelación, corresponde establecer si le asistió razón *a quo* al concluir la vulneración al debido proceso de EPM, la configuración del silencio administrativo positivo respecto del recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución 2915 del 2009 y la nulidad de los actos acusados con el reintegro de lo pagado por la actora.

Se observa que el fallo del tribunal estudió los aspectos planteados en la demanda, relativos a la vulneración del debido proceso, derivado de la actuación demandada por la configuración del silencio administrativo positivo que encontró probado, con lo cual, anuló los actos acusados y ordenó el reintegro solicitado.

Ahora bien, las apelaciones del municipio de Bello y del Ministerio Público se dirigen a cuestionar (i) la competencia para determinar el valor de la plusvalía, para lo cual se aludió a que las resoluciones 2915 y 2717¹² de 2009 integrarían un acto complejo, por lo que la secretaría de hacienda estaría relevada de pronunciarse sobre el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución 2915; (ii) que el reconocimiento del acto ficto positivo equivaldría a una exención del tributo y, (iii) que no procedía el recurso de reconsideración, con lo cual no habría lugar al reconocimiento del silencio positivo.

Como se observa, los argumentos de los recurrentes no corresponden al debate planteado por el demandante y resuelto por el *a quo*. En efecto, no se cuestionó directamente el aspecto analizado y resuelto por el Tribunal, esto es, la configuración del silencio administrativo positivo derivado de la vulneración al debido proceso, por haber transcurrido más de un año sin notificar la resolución del recurso de reconsideración. Tampoco se presentaron argumentos para controvertir las irregularidades halladas en la notificación del auto del 18 de agosto de 2010.

En consecuencia, el análisis de la Sala se concretará al problema jurídico planteado, comoquiera que el Ministerio Público cuestionó el reconocimiento del silencio administrativo positivo, por considerar que no procedía el recurso de reconsideración.

¹² Fls. 54 a 59. La Resolución 2717 del 14 de diciembre de 2009 (*no demandada en este proceso*), establece de manera general el efecto plusvalía causado en relación con el Polígono No. 2 de la Fracción del Área Urbana del Municipio de Bello. Fue demandada por EPM en nulidad y restablecimiento del derecho, conocida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que, en sentencia del 20 de enero de 2020, accedió a las pretensiones, Exp. 0500123310002010-01339-00.



Silencio administrativo positivo. Reiteración jurisprudencial¹³

En virtud de la figura del silencio administrativo, la ley establece que, en determinados casos, debe suponerse la existencia de una respuesta ficta o presunta de la Administración (negativa o positiva), derivada de la falta de una decisión expresa frente a peticiones o recursos presentados por los administrados. En el caso del silencio positivo, el acto presunto implica que el administrado vea satisfecha su pretensión, como si la autoridad lo hubiera resuelto de manera favorable¹⁴.

La configuración del silencio administrativo positivo genera un acto presunto que tiene que ser respetado por la Administración. De ahí que, una vez se ha producido el silencio administrativo positivo, debe tomarse como cierta y definitiva la decisión presunta a favor del administrado, por lo que se entiende que la Administración pierde competencia para revocar esa decisión presunta, y decidir la petición o los recursos frente a los que operó dicha figura.

Como lo ha sostenido esta Sección¹⁵, para que se configure el silencio administrativo positivo se deben cumplir tres requisitos: i) que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición o recurso, ii) que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio administrativo positivo; y iii) que la autoridad que estaba en la obligación de resolver, no lo haya hecho dentro del plazo legal. Respecto de este último requisito, se debe entender que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino notificarse en debida forma al peticionario.

En efecto, sobre la expresión «resolver» contenida en el artículo 732 del ET, la jurisprudencia¹⁶ ha precisado que la decisión a la que se refiere la ley, es la «notificada legalmente», vale decir, dentro de la oportunidad legal, ya que de otra manera no puede considerarse resuelto el recurso, comoquiera que si el contribuyente no ha tenido conocimiento del acto administrativo, este no produce los efectos jurídicos correspondientes y, por tanto, no puede tenerse como fallado el recurso presentado¹⁷.

¹³ Sentencias del 13 de diciembre de 2017, Exp. 21072, del 5 de abril de 2018, Exp. 21200 y del 18 de octubre de 2018, Exp. 22099, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, entre otras.

¹⁴ Sentencia del 12 de noviembre de 2015, Exp. 20259, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, y del 18 de octubre de 2018, Exp. 22099, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁵ Sentencia del 13 de septiembre de 2017, Exp. 21514, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁶ Sentencia del 23 de junio del 2000, Exp. 10070, C.P. Delio Gómez Leyva, reiterada el 23 de agosto de 2002, Exp. 13829, M.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa, sentencia del 17 de julio de 2014, Exp. 19311, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, sentencia del 1º de marzo de 2018, Exp. 22630, y del 21 de junio de 2018, Exp. 23433, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁷ Sentencia del 12 de abril de 2007, Exp. 15532, C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa.



La Sala ha precisado que el plazo de un año establecido para que la Administración tributaria dé respuesta al recurso de reconsideración presentado por los administrados es un término preclusivo, dado el efecto que el mismo Estatuto Tributario prevé expresamente que se configura el silencio administrativo positivo ante su incumplimiento (artículos 732 y 734 ib.).

Al ser un término preclusivo, se entiende que una vez configurado el silencio administrativo positivo, por haber transcurrido dicho término sin que la Administración haya proferido una decisión frente al recurso de reconsideración, no cabe desconocer el acto presunto positivo mediante otro acto posterior¹⁸.

Por su parte, los artículos 153 y 155 del Acuerdo 13 del 9 de febrero de 2007, «*Por medio del cual se adopta el régimen procedimental en materia tributaria para el municipio de Bello*», regulan lo relativo al recurso de reconsideración, en los siguientes términos:

*«Artículo 153. **Término para resolver los recursos:** El Secretario de Hacienda o su delegado, tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración, contado a partir de su interposición en debida forma.*

*“Artículo 155. **Silencio administrativo:** Si transcurrido el término señalado en el artículo 153 del presente Estatuto, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el recurso no se ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la administración de oficio o a petición de parte, así lo declarará». (Subraya la Sala)*

En concordancia, los artículos 732 y 734 del Estatuto Tributario establecieron expresamente la configuración del silencio administrativo positivo, así:

«Artículo 732. Término para resolver los recursos.

La Administración de Impuestos tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración o reposición, contado a partir de su interposición en debida forma».

«Artículo 734. Silencio administrativo.

Si transcurrido el término señalado en el artículo 732, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el recurso no se ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la Administración, de oficio o a petición de parte, así lo declarará». (Subraya la Sala)

¹⁸ Sentencia del 21 de octubre de 2010, Exp. 17142, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



En el caso concreto, se encuentran probados y no discutidos los siguientes hechos:

- El 28 de diciembre de 2009, la Secretaría de Hacienda del municipio de Bello expidió la Resolución 2915, «[p]or medio del cual se determina la participación y se liquida la plusvalía generada para los predios que se ubican en el Polígono No. 2 de la Fracción del Área Urbana del Municipio de Bello, ubicada en la Llanura Aluvial del Río Aburrá, reglamentada mediante decreto municipal 403 de octubre 29 de 2009, de propiedad de las Empresas públicas de Medellín»¹⁹.
- La anterior resolución se notificó personalmente el 29 de diciembre de 2009²⁰ y en el artículo 5 dispuso: «[c]ontra esta resolución **procede el recurso de reconsideración** ante el Secretario de Hacienda, dentro de los términos previstos en los artículos 720 y ss del Estatuto Tributario»²¹.
- El 26 de febrero de 2010, EPM interpuso recurso de reconsideración contra la anterior resolución²².
- El 14 de marzo de 2011, mediante escrito radicado ante la Secretaría de Hacienda Municipal de Bello, la apoderada de la demandante pidió que «[...] en cumplimiento de lo señalado por el artículo 155 del Acuerdo Municipal de Bello de febrero 9 de 2007, se declare el silencio administrativo positivo en relación con el recurso de reconsideración en contra de la Resolución 2915 del 28 de diciembre de 2009 [...]»²³.
- El 25 de marzo de 2011, la administración municipal, vía fax, contestó la anterior solicitud, en los siguientes términos:

«[C]onocido su derecho de petición en donde solicita se le declare el Silencio Administrativo Positivo frente al recurso de reconsideración de la liquidación y cobro del efecto plusvalía Resolución 2915 de 2009; me permito informarle que dentro del trámite del citado recurso el día 18 de agosto de 2010, se expidió auto que declara la falta de competencia para continuar con el estudio y fallo del recurso, de conformidad con el artículo 71 del Código Contencioso Administrativo.

De otro lado, vale la pena anotarle que es imposible declarar el silencio

¹⁹ Fls. 74 a 76.

²⁰ Fl. 77.

²¹ Fl. 76.

²² Fls. 80 a 88.

²³ Fl. 90



administrativo positivo frente a una resolución inexistente, toda vez que la petición del recurrente, esto es, de EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN es la revocatoria de la Resolución 2915 de 2010 y no se solicitó la revocatoria de la Resolución 2915 de 2009»²⁴.

- El Municipio de Bello anexó copia del auto de 18 de agosto de 2010 «*Por medio del cual se declara improcedente el recurso de reconsideración frente a la resolución 2915 de diciembre de 2009*».

De acuerdo con el referido marco normativo y jurisprudencial, y conforme al material probatorio, la Sala advierte que no existe prueba en el expediente de que el auto de 18 de agosto de 2010 se hubiera notificado oportunamente a EPM, ni menos que se hubiese adelantado el procedimiento para su expedición establecido en el artículo 148 del Acuerdo 013 de 2007²⁵. Por el contrario, es evidente que el mismo se dio a conocer a la demandante como consecuencia de la solicitud de declaratoria del silencio administrativo positivo, y así resulta claro que dicho silencio se configuró, conforme a lo dispuesto en los artículos 153 y 155 del Acuerdo 13 de 2007 del concejo municipal de Bello, en concordancia con los artículos 732 y 734 del E.T.

Por lo tanto, en la medida en que el término para resolver el recurso de reconsideración interpuesto el 26 de febrero de 2010, contra la Resolución 2915 del 28 de diciembre de 2009, por la cual la secretaría de hacienda del municipio de Bello *determinó y liquidó la participación en la plusvalía*, venció el 26 de febrero de 2011, y no existió pronunciamiento alguno de la entidad demandada, esto es, decisión expedida y notificada legalmente en ese término, se configuró el silencio administrativo positivo.

Vale resaltar que el comportamiento desplegado por la administración, al no pronunciarse sobre el recurso de reconsideración, y solo transcurrido un año y un mes después, pretender contestar alegando su improcedencia, además de incurrir en la prohibición de ir en contra de los propios actos, quebrantó la expectativa legítima de la demandante de obtener decisión de fondo sobre su caso, en virtud de lo dispuesto por los artículos 83 y 209 de la Constitución Política.

²⁴ Fl. 91.

²⁵ ARTÍCULO 148. INADMISIÓN DEL RECURSO: En el caso de no cumplirse los requisitos previstos en el artículo 144 del presente Estatuto, la Oficina de Impuestos Municipal, deberá dictar auto de inadmisión dentro del mes siguiente a la interposición del recurso. Dicho auto se notificará personalmente o por edicto si pasados diez (10) días el interesado no se presentare a notificarse personalmente, y contra el mismo procederá únicamente el recurso de reposición ante el mismo funcionario, el cual podrá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes y deberá resolverse dentro de los cinco días siguientes a su interposición.

Si transcurridos los quince (15) días hábiles siguientes a la interposición del recurso no se ha proferido auto de inadmisión, **se entenderá admitido el recurso y se procederá al fallo de fondo.** (Se subraya)



Tal como lo ha señalado la Corporación²⁶, «*si bien es cierto, dicho principio (no ir contra actos propios) no encuentra consagración constitucional expresa, jurisprudencialmente ha sido ampliamente decantado que funge como la concreción de los principios de seguridad jurídica y buena fe, los cuales, sí están expresamente consagrados en la Carta Política, artículos 1º y 83, respectivamente. Por tanto, la defraudación de la confianza legítima implica una violación directa de la Constitución*».

Así las cosas, la entidad demandada debió resolver el recurso de reconsideración en el sentido que considerara pertinente, pero dentro del término fijado por la ley. En cualquier caso, es importante destacar que la Resolución 2915 de 2009, expedida por la secretaría de hacienda municipal de Bello, fue la que determinó y liquidó el valor a pagar por concepto de plusvalía, y es el acto demandado en este caso, razón por la que no puede confundirse o integrarse a la Resolución 2717 de 2009, en un supuesto “acto complejo” como lo pretende el municipio, en tanto son independientes y subsisten individualmente²⁷. Además, se reitera en que esa argumentación es ajena y novedosa al debate.

En el *sub judice* es claro que el acto acusado -Resolución 2915 de 28 de diciembre de 2009-, proferido por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Bello, tenía como propósito determinar la participación y liquidar la plusvalía a pagar para los predios de propiedad de EPM, motivo por el cual no puede predicarse que exista unidad de contenido, y no se requiere de la fusión de voluntades de los órganos que concurren a la formación del acto para su existencia, pues en dicha resolución está de manera completa expresada la voluntad de la Administración de establecer el tributo a cargo de la demandante.

Se destaca que la competencia para determinar la participación en la plusvalía está radicada en cabeza del municipio, en los términos de los artículos 81 de la Ley 388 de 1997 y 377 del Acuerdo 033 del 3 de septiembre de 2009²⁸, y que, como se vio, en este caso se concretó a través de la resolución demandada, expedida por la secretaría de hacienda, a partir de los lineamientos generales de la Resolución 2717 de 2009²⁹.

²⁶ Sentencias del 22 de mayo de 2017, AC-2016-03752-01, y del 4 de abril de 2018, N° interno 2247-2013, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, y del 1º de agosto de 2018, Exp. 22061, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²⁷ Sentencia del 11 de junio de 2020, Exp. 2019-00559-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, según la cual, para afirmar la existencia de un acto administrativo complejo se requiere la concurrencia de los siguientes requisitos: (i) fusión de voluntades de dos o más órganos o funcionarios; (ii) unidad de contenido y de fin en la decisión administrativa; y (iii) que la serie de actos que integran la voluntad administrativa no tengan existencia jurídica separada e independiente.

²⁸ «[P]or medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Bello».

²⁹ ARTÍCULO 5. LIQUIDACIÓN PARA EL PAGO Y RECAUDO DEL MONTO EXIGIBLE DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA PARA CADA PREDIO EN PARTICULAR. La Secretaría de Hacienda, previa solicitud del interesado, liquidará el monto exigible de la participación en plusvalía de cada terreno que haga parte del Polígono No. 2 Fracción.....



En ese orden, ante la existencia de un acto administrativo ficto o presunto, susceptible de control de legalidad, tampoco procede el argumento de pronunciamiento inhibitorio propuesto por el Ministerio Público, pues precisamente respecto de este se demostró la ocurrencia del silencio administrativo positivo en los términos señalados. En todo caso, se reitera, esa discusión no fue propuesta ante el *a quo*, y este se limitó a analizar los tópicos planteados y probados por la demandante, especialmente porque el ente demandado no respondió a la demanda.

Adicionalmente, yerra el Ministerio Público al aducir que el no cobro del efecto plusvalía daría lugar a una exención en el tributo, en tanto el restablecimiento del derecho deviene de la nulidad de los actos acusados. En cuanto a la alegada improcedencia del recurso de reconsideración, no le asiste razón al Ministerio Público pues, se reitera, era el recurso procedente acorde con la citada normativa aplicable y fue concedido por el municipio de Bello a EPM en el artículo 5 de la Resolución 2915 de 28 de diciembre de 2009.

Por otra parte, alega el municipio apelante que no es posible efectuar la devolución de las sumas pagadas por concepto de plusvalía, por cuanto el pago tuvo su origen en la Resolución 2717 de 2009, que no en la Resolución 2915 de 2009, cuya legalidad se demanda.

Al respecto, la Sala se remite a los argumentos expuestos en precedencia, en los que se deja claro que el pago de los conceptos tuvo origen en el *acto de determinación y liquidación* contenido en la Resolución 2915 de 2009, expedida por la Secretaría de Hacienda Municipal, contra la que se interpuso el recurso de reconsideración, que no fue decidido y en el que se pidió expresamente que «[...] como consecuencia de la revocatoria de la Resolución 2915 del 28 de diciembre de 2010 (sic), proceder a reintegrar los dineros pagados por Empresas Públicas de Medellín, es decir la suma de ochenta y nueve mil quinientos veintisiete millones cuatrocientos doce mil setecientos ochenta y cinco pesos m/l (\$89.527.412.785)», suma cuyo pago se encuentra acreditado en los folios 78 y 79 del expediente.

De igual manera, con la demanda, la actora solicitó como restablecimiento del derecho el reintegro de las sumas determinadas por concepto de plusvalía³⁰. En consecuencia, se tiene que el monto pagado por la demandante debe ser devuelto por el municipio de Bello, conforme con la sentencia de primera instancia.

del Área Urbana del Municipio de Bello, ubicada en la llanura aluvial del Río Aburrá y este obligado a pagar ese gravamen al Municipio de acuerdo con lo establecido en esta resolución.

³⁰ Folio 20.



Las anteriores razones son suficientes para confirmar la sentencia apelada.

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

CONFIRMAR la sentencia del 18 de diciembre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión.

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

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

(Firmado electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Presidenta de la Sección

(Firmado electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ