



PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA – Regulación / PARTICIPACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA – Competencia / PARTICIPACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA – Integración normativa / PARTICIPACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA – Plusvalor

A ese respecto, en el primer cargo de anulación, que es reproducido en el escrito de apelación, la demandante considera que, para cuando se determinó la participación en plusvalía, la Administración carecía de competencia temporal, debido a que la acción urbanística se causó el 03 de abril de 2009 con la entrada en vigencia del Decreto 258 de 2009 que fijó ese cambio del uso del suelo configurativo de un mayor aprovechamiento y, para cuando se determinó tal plusvalía, esto es, el 09 de junio de 2015, mediante la Resolución nro. 2498, había transcurrido más de los cinco años que prevé el artículo 91 del CPACA, disposición que regula la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos. Dicho aspecto fue analizado por el a quo, entendiendo que lo que alegaba la parte actora era la pérdida de ejecutoriedad, propiamente dicha, del acto que fijó la participación en plusvalía. 2.1- La Sala detalla que el argumento de la demandante recaba acerca de la falta de competencia del ente municipal para el momento en que se expidió la Resolución nro. 2498 de 2015 y, aunque invoca el artículo 91 del CPACA, la alusión a esa disposición proviene de que, para la actora, esa es la norma que sustenta la falta de competencia de la Administración para expedir los actos administrativos pasados cinco años. De allí que el tribunal debió dirimir ese asunto e incluso, debió precisar si la norma invocada atiende al aludido vicio de nulidad y no haber limitado su estudio a la literalidad del artículo 91 para desestimar el cargo. 2.1.1- Debe recordarse que el requisito de la competencia en la formación de los actos administrativos está relacionado con la capacidad que conserva la Administración para producir o expedir (en materia tributaria implica también la del trámite de la notificación, art. 730 del ET) la decisión que defina la situación jurídica, que podrá ser de contenido particular o abstracto. Al tratarse de uno de los requisitos de validez y de existencia del acto, el incumplimiento del término que tenga legalmente la autoridad para emitir dicha decisión acarreará la caducidad de la potestad administrativa. Por su parte, el artículo 66 del CCA —disposición que regía la actuación administrativa iniciada con ocasión de la acción urbanística, hoy art. 91 del CPACA— regula un aspecto que está relacionado con la aptitud para que un acto administrativo produzca efectos jurídicos, lo que está ligado a la ejecutividad y ejecutoriedad de este, pero que, a diferencia de la caducidad de la competencia, pende de la existencia del acto administrativo que, en principio, surtía efectos jurídicos, pero que dejará de producirlos por, entre otras causales, no haber sido ejecutado al cabo de cinco años de estar en firme (art. 66 ibidem). 2.1.2- Según interpretación de la parte actora, la llamada pérdida de fuerza ejecutoria — hoy denominada pérdida de ejecutoriedad— era la consecuencia que debía asumir la Administración por su falta de diligencia para expedir el acto de determinación de la participación en plusvalía, pues desde el Decreto 258 de 2009 se causó el hecho generador y solo en el año 2015 el municipio expidió el acto que determinó el efecto plusvalía y la participación que percibiría dicho ente territorial. Como se explicó, la falta de competencia a que alude la actora no encuentra su sustento en el artículo 66 del CCA —hoy art. 91 del CPACA—, habida cuenta que no se puede predicar la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo que ni siquiera ha nacido a la vida jurídica, pues, de hecho, la actora reconoce que el Decreto 258 de 2009 no es el acto que determina o liquida la obligación relacionada con la participación en plusvalía, sino que, este acto es el que adoptó la acción urbanística; es decir, el que configura el hecho generador. 2.2- La demandante adujo la presunta violación del debido proceso porque el demandado incumplió los términos que fijaron los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997 para



determinar la plusvalía e inscribirla en los respectivos folios de las matrículas inmobiliarias, aspecto que, junto con la alegada falta de competencia, reafirma que para la demandante existe normativamente plazos para que la autoridad ejerza sus potestades, tras los cuales no podrá emitir los actos acusados. 2.2.1- Las citadas disposiciones de la Ley 388 de 1997 prevén unos plazos con que la autoridad municipal cuenta para fijar la plusvalía a través de los procedimientos que dicha ley fijó. Concretamente, los términos para que la autoridad municipal lleve a cabo el procedimiento de determinación de la participación corresponden a: (i) 5 días hábiles para solicitar al IGAC o al perito evaluador la estimación del mayor valor por metro cuadrado en cada zona o subzona afectada con la acción urbanística generadora de participación en plusvalía; (ii) 60 días hábiles para que el evaluador (IGAC o perito) ejecute lo solicitado; (iii) una vez se cuenta con la estimación del mayor valor, la autoridad municipal tiene 45 días para liquidar el efecto plusvalía y aplicar la tarifa adoptada por el concejo municipal o distrital, que, en todo caso, no puede ser inferior al 30 % ni superior al 50 % (art. 79 ídem.), y (iv) a partir del acto de liquidación, corresponde a la Administración, dentro de los 30 días siguientes, liquidar a cada predio individualmente considerado la participación en plusvalía y proceder a su notificación. (...) Por lo anterior, la Sala concluye que, si bien los términos para fijar el efecto plusvalía de que tratan los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997 son perentorios y no preclusivos, en un Estado Social de Derecho la competencia para liquidar administrativamente la exacción debe estar y, en efecto, está limitada en el tiempo. 4- Ahora bien, a fin de establecer si las autoridades liquidan administrativamente tributos dentro del término de su competencia temporal, es necesario comprobar que el acto administrativo sometido a dicho escrutinio verdaderamente corresponda al acto de liquidación oficial. Para ello, la Sala necesita estudiar los procedimientos regulados en la Ley 388 de 1997, referentes a la participación en plusvalía y, seguidamente, corroborar la naturaleza de la resolución de determinación que acusa de nulidad la parte demandante. 4.1- Con ese fin, el artículo 66 de la Ley 383 de 1997 establecía que los municipios y distritos, a efectos de las declaraciones tributarias, así como de los procesos de fiscalización, liquidaciones, sanciones, discusión y cobro de los impuestos por ellos administrados, aplicarían los procedimientos fijados por el ET para los tributos nacionales. Esta disposición fue reiterada en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 —posterior a la Ley 388 de 1997—, con indicación de que los departamentos y municipios aplicarían los procedimientos del ET, sin perjuicio de que, el monto de las sanciones y los términos de aplicación de tales procedimientos, puedan disminuirse o simplificarse, acorde con la naturaleza de los tributos administrados por dichos entes territoriales. En línea con ese mandato, el Concejo Municipal de Pereira, al adoptar el Acuerdo 065 de 2004 —por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalía en Pereira— dispuso en su artículo 12 que: «[s]in perjuicio de lo establecido en el presente acuerdo y en la reglamentación que al efecto expida el señor alcalde, la Secretaría de Hacienda Municipal será responsable de la administración, liquidación concreta en el momento de la exigibilidad, recaudo, fiscalización, cobro, discusión y devoluciones de la participación en la plusvalía, en desarrollo de lo estipulado en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 y, de manera subsidiaria, en el Código de Rentas Municipal y en las normas que los modifiquen subroguen, desarrollen o reglamenten». de acuerdo con el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 a que alude la disposición local citada, la Sala infiere que el municipio de Pereira adoptó una integración normativa entre las disposiciones que regulan la participación en plusvalía y los procedimientos de determinación previstos en el ET. Tal reenvío normativo también se encuentra replicado en el artículo 26 del Decreto 229 de 2005, que reglamentó el ya mencionado Acuerdo 065 de 2004 e, incluso, el Código de Rentas de Pereira también previó la remisión normativa a los procedimientos del ET para efecto de los tributos locales, dentro de los cuales se entienden integrados aquellos adoptados con posterioridad a su vigencia (arts.



420 y 422 Decreto 301 de 1996). La asociación de la Ley 388 de 1997 (la ley que creó la participación en plusvalía) y del ET ya había sido anticipada por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2014, en la cual dispuso la constitucionalidad condicionada del inciso segundo del artículo 81 de la ley 388 de 1997, relativo al procedimiento de notificación de la liquidación de la participación en plusvalía. Como resultado de ese juicio, la Corte Constitucional ordenó surtir las notificaciones de las liquidaciones con base en los artículos 565 y 566 del ET, con la limitación de que la dirección para notificación principal sería la del inmueble objeto de gravamen «*sin perjuicio de que la Administración municipal o distrital correspondiente diseñe un medio idóneo y eficaz para permitirle a los administrados aportar su dirección de correo electrónico, si lo consideran pertinente*». De esa manera, el ET regula procedimientos tendentes a cuantificar las obligaciones de contenido tributario particulares, acto administrativo que debe realizar una comprobación plena de la totalidad de los elementos de la obligación tributaria para cuantificarla y, si es del caso, determinar la deuda a cargo del contribuyente. Es por ello que, frente al contenido de las liquidaciones emitidas por las autoridades tributarias, dicho estatuto remite a los requisitos definidos en el artículo 712 ET. 4.2- En línea con lo expuesto, la viabilidad del análisis referido a la presunta falta de competencia de la entidad demandada al momento de expedir los actos acusados sugiere la necesidad de dilucidar la naturaleza de los actos demandados y la identificación concreta de si se tratan de verdaderos actos de liquidación oficial que definan «*completa y certeramente*» la obligación y, concretamente, la deuda a cargo de la actora. Con miras a cumplir este propósito, se detalla que, al igual que el procedimiento definido en los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997, la normativa local —Acuerdo 065 de 2004 y Decreto 229 de 2005—(...) Para la Sala, el procedimiento creado para establecer la participación en plusvalía lo constituye dos momentos que la ley define como liquidación del efecto plusvalía, pero que, al ahondarse sobre ello se detalla que, en la primera fase de determinación, la Administración se limita a cuantificar el plusvalor previa comparación entre el precio comercial del metro cuadrado del terreno, según la normativa territorial anterior, y el precio de referencia del metro cuadrado con ocasión de la acción urbanística generadora de la plusvalía, diferencia que resultará en el plusvalor, pero sobre el cual la Administración, en este caso, la Secretaría de Planeación de Pereira se limita a indicar, según la tarifa aplicable del 50 %, el monto con el que el municipio participará en la plusvalía considerando la zona o área beneficiada con la acción urbanística, dentro de la cual habrá predios de particulares. Al efecto, se observa que los actos acusados no corresponden a la liquidación definitiva de la participación de plusvalía de los predios de la actora, sino al acto que determina el monto de la participación del municipio frente al plusvalor cuantificado a través de un estudio técnico contratado. Desde luego, este acto se ocupa de identificar la zona dentro de la cual se encuentran ubicados los predios de la demandante y, si bien, este acto hace parte fundamental de la cuantificación de la obligación, en tanto que fija el monto del porcentaje con el que participa el ente territorial, no complace los requisitos para ser considerado como liquidación oficial definitiva, por el hecho de que no reúne todos los elementos de la obligación que permitan hallar la cuota y deuda tributaria, en los términos del artículo 712 del ET, aplicable por la ya explicada remisión normativa.

FUENTE FORMAL: LEY 388 de 1997- ARTÍCULO 80 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 730

CONDENA EN COSTAS – Improcedencia por falta de pruebas de su causación

Teniendo en cuenta que solo «*habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*» (ordinal 8.º del artículo 365 del



CGP), la Sala no condenará en costas en esta instancia porque en el expediente no existe prueba de su causación.

FUENTE FORMAL: LEY 1564 de 2012 (C.G.P.)- ARTÍCULO 365 ORDINAL 8 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 188

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá D. C., veinticinco (25) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 66001-23-33-000-2016-00081-01(24281)

Actor: ASUL SAS

Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 24 de agosto de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, que resolvió (ff. 494 a 509 cp 3):

1. Niéganse las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

2. Se condena en costas en esta instancia a la parte demandante vencida. Líquidense por Secretaría.

(...)

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Con miras a obtener licencia urbanística, la actora pagó al municipio de Pereira la participación en plusvalía determinada en la liquidación provisional que, al efecto, emitió la Secretaría de Planeación Municipal, el 12 de julio de 2010, por cuenta del plusvalor generado en los predios de mayor extensión identificados con los folios de matrícula inmobiliaria nros. 290-177797 y 290-177798, con ocasión de la incorporación del suelo rural al de expansión urbana, concretada en el Plan Parcial de Expansión Urbana El Refugio (Decreto 258, del 03 de abril de 2009)¹. Dicha licencia fue concedida el 10 de septiembre de 2010 y aclarada el 02 de diciembre del mismo año (ff. 156 a 162 cp 1).

En diciembre de 2014, se efectuó avalúo de los predios beneficiados con la señalada acción urbanística, a partir del cual, mediante la Resolución nro. 2498, del 09 de junio de 2015, el municipio determinó el efecto plusvalía y el monto de la participación por metro cuadrado, para los predios que hacen parte del referido plan parcial. Concretamente, estableció que los propietarios de los predios ubicados en la Unidad de Gestión 1 (UG1)



debían participar al municipio en la suma de \$12.093,83 por metro cuadrado y los ubicados en la Unidad de Actuación 6 en el monto de \$6.870,08 por metro cuadrado. Según el plan parcial, en las referidas ubicaciones se encontraban los inmuebles de la

¹ Mediante el Decreto 989 de 2014 el plan parcial fue modificado, sin que variara el hecho generador de la participación en plusvalía invocado por el municipio en los actos demandados para la Unidad de Gestión 1 (UG1) y la Unidad de Actuación 6.



actora. Asimismo, en el artículo 2.º, estableció un monto de participación diferente para la Unidad de Actuación 2, por cuenta de la acción urbanística establecida para dicha unidad en el Decreto 989 de 2014 (ff. 327 a 331 cp 2).

Tras ser recurrido en reposición, el demandado confirmó el anterior acto, mediante Resolución nro. 3903, del 14 de septiembre de 2015 (ff. 355 a 387 cp 2).

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011), la demandante formuló las siguientes pretensiones (f. 1 cp 1):

1. Que se declare la nulidad de la Resolución (Sic) nro. 2498, del 09 de junio de 2015, expedida por la Secretaría de Planeación Municipal de Pereira, por medio de la cual se determina la liquidación del efecto plusvalía en el Plan Parcial de Expansión Urbana El Refugio.
2. Que, como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho de mi mandante, dejando sin efecto la liquidación definitiva del efecto plusvalía y se ordene al municipio de Pereira cesar dicho cobro y/o abstenerse de realizarlo.
3. Que se declare la nulidad de la Resolución nro. 3903, del 14 de septiembre de 2015, expedida por la Secretaría de Planeación Municipal de Pereira, por medio de la cual se determina la liquidación del efecto plusvalía en el Plan Parcial de Expansión Urbana El Refugio.
4. Que, como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho de mi mandante, dejando sin efecto la liquidación definitiva del efecto plusvalía y se ordene al municipio de Pereira cesar dicho cobro y/o abstenerse de realizarlo.
5. Que, en caso de ser la sentencia favorable a mi mandante, se condene en costas y agencias en derecho al demandado.

A los anteriores efectos, invocó como violados los artículos 1.º, 29 y 51 de la Constitución; 80, 81, 83 y 84 de la Ley 388 de 1997; 181 del Decreto Ley 019 de 2012; 3.º, 91 y 138 del CPACA; 6.º y 13 del Decreto 1420 de 1998; 4.º del Decreto 1788 de 2004; 28 del Decreto 2181 de 2006; 30 del Decreto 1310 de 2012; 5.º del Acuerdo 065 de 2004; 185 y 189 del Acuerdo 041 de 2012; 1.º del Decreto municipal 224 de 2005; 10, 11 y 13 del Decreto municipal 229 de 2005, y 1.º del Decreto municipal 430 de 2008. El concepto de violación de esas disposiciones se sintetiza así (ff. 10 a 17 cp 1):

Sostuvo que, en virtud del Decreto 258 de 2009, a través del cual el municipio de Pereira adoptó el Plan Parcial de Expansión Urbana El Refugio, se configuró el hecho generador de participación en plusvalía consistente en la incorporación del suelo rural al de expansión urbana del municipio, el cual afectó dos inmuebles ubicados en las unidades de actuación UG1 y UAU6, sobre los cuales pidió licencia de urbanismo cuando aún correspondían a predios de mayor extensión. Dicha licencia fue concedida el 10 de septiembre de 2010, previo pago del monto provisional liquidado por la Secretaría de Planeación por concepto de participación en plusvalía.

Con todo, el demandado, seis años después de haberse emitido el anotado plan parcial, determinó la plusvalía y la participación de la misma por cuenta de la acción urbanística allí desarrollada, siendo que, en criterio de la demandante, la Administración ya no tenía

6



competencia para emitir tal determinación, porque el decreto que adoptó el plan parcial fue expedido hacía más de cinco años, con lo cual perdió fuerza ejecutoria en los términos del artículo 91 del CPACA.

Aunado a ello, sostuvo que el demandado incumplió los términos previstos en los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997 para determinar la plusvalía y liquidar la participación en la misma, que se causó con la expedición del plan parcial, lo que conllevó una violación del debido proceso. Además, el municipio no dio traslado del avalúo catastral realizado por el IGAC y omitió la inscripción del gravamen en los folios de matrícula de los inmuebles beneficiados con la acción urbanística.

En otro punto, sostuvo que el perito evaluador contratado por la Administración, si bien estaba inscrito en la lonja privada Camacol, no fue autorizado por esta para efectuar ese avalúo, aspecto sobre el cual aportó una certificación que, según su dicho, acreditaría tal afirmación. Sin perjuicio de ello, cuestionó que el avalúo desconoció que ya existían dos avalúos previos, uno por Camacol y otro por la Secretaría de Planeación y que, este último, fue el que se empleó para la liquidación provisional que la actora pagó cuando solicitó la licencia de urbanismo, de manera que el perito evaluador debió considerar que el avalúo efectuado por la Administración, para cuando se solicitó la licencia, no era provisional, sino definitivo, pues en criterio de la constructora, era el que se ajustaba a la realidad de los precios de la tierra para cuando se conformó la acción urbanística generadora de participación en plusvalía. Adicionalmente, en la nueva liquidación se incluyó el mayor aprovechamiento del área licenciada, cuando debió tener en cuenta la que realmente fue aprovechada con el proyecto, *i. e.* las viviendas realmente construidas.

Finalmente, reprochó que en la liquidación de la participación en plusvalía no se hubiere tenido en cuenta el pago efectuado de manera previa a la obtención de la licencia de urbanismo, pues ello constituye una violación del principio de confianza legítima, al igual que ocurrió con el desconocimiento del Documento Técnico de Soporte del plan parcial, según el cual, la Administración le permitió a la constructora descontar del efecto plusvalía el costo incurrido en desarrollo de proyectos de construcción de viviendas de interés social efectuados en las unidades de actuación licenciadas. Por ello, para la actora la ejecución de obras públicas de dicho proyecto (no dijo cuales) era una forma de pagar la plusvalía mediante compensación.

Contestación de la demanda

El municipio se opuso a las pretensiones de la demanda, así (ff. 430 a 440 cp 3):

Advirtió que el hecho generador de la participación en plusvalía se causó con el Decreto 258 del 2009 —modificado por el Decreto 989 de 2014—, que hizo un cambio en la clasificación del suelo, pasando a ser de expansión urbana. Empero, la vigencia de tal norma finalizaría el 31 de diciembre de 2020, de manera que, para la época de la contestación, no se ha configurado la pérdida de fuerza de ejecutoria y, en todo caso, la figura que habilita a la Administración a exigir el pago de la participación en plusvalía no puede contabilizarse desde la causación del gravamen, sino a partir del momento en que se haga exigible. En cuanto a los términos que prevé la norma para la determinación de la plusvalía y la liquidación de la participación, afirmó que la Administración los cumplió.

Aseguró que no hubo vulneración a la confianza legítima ni a la seguridad jurídica de la demandante, porque las liquidaciones provisionales de la participación en plusvalía se basaron en un avalúo estimativo, que no definitivo, cuya única finalidad fue facilitar el



trámite de la expedición de licencia que solicitó la demandante. De igual manera, sostuvo



que el avalúo realizado por el perito inscrito en la lonja fue con base en el método previsto en la Resolución nro. 620 de 2008, del IGAC, consistente en «*avalúo inicial de suelo a partir de la determinación de zonas física y geoeconómicas homogéneas, nuevo precio de referencia luego de la acción urbanística y cálculo del efecto plusvalía*» y, en todo caso, considera que la demandante no logró enervar dicho avalúo, además de que la normativa no obligaba a surtir algún traslado de este, sino a publicarlo mediante avisos, procedimiento que fue surtido.

Sobre la cuantificación de la obligación a cargo de la demandante, indicó que debe realizarse en la respectiva liquidación individual que emita el municipio, dado que los actos demandados constituyen una estimación del efecto plusvalía. Lo propio explicó en relación con el cargo de cobro de lo no debido, pues si bien es permitido que la participación en plusvalía se pague con la ejecución de obras de infraestructura, lo cierto es que debe mediar acuerdo con la Administración que avale tal forma de pago, empero en este caso no se surtió, ni siquiera con el estudio de prefactibilidad financiera que alega la actora.

Sentencia apelada

El tribunal negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora, para lo cual expuso que (ff. 494 a 509 cp 3):

En primer lugar, los actos demandados no perdieron su fuerza de ejecutoria, habida consideración de que no habían transcurrido más de cinco años desde su firmeza y, respecto del decreto que configuró el hecho generador de la participación en plusvalía, sostuvo que no se puede equiparar al acto administrativo de liquidación, de manera que aún puede la Administración exigir su pago. Sin perjuicio de ello, sostuvo que dicho decreto fue modificado por el Decreto 989 de 2014 y, al efecto, dotó de vigencia al plan parcial hasta el 31 de diciembre de 2020, con lo cual, no se subsume en lo dispuesto en el artículo 66 del CCA, que regía en la época de su expedición. Igual consideración hizo frente a la alegada extemporaneidad en la expedición de los actos demandados, pues acogió el criterio del Consejo de Estado, según el cual, los términos previstos en la Ley 388 de 1997 eran de índole perentorio, que no preclusivos, con lo cual la expedición extemporánea no daba lugar a anular los actos demandados.

No hubo vulneración de la confianza legítima de la demandante, porque el pago realizado por esta, previo a la obtención de la licencia de urbanismo, obedeció a una liquidación provisional de la participación que, de ningún modo, impedía su liquidación definitiva cuando se llevara a cabo el avalúo correspondiente, pues no se le pueden atribuir efectos indefinidos a la liquidación provisional del gravamen. Tampoco evidenció cobro de lo no debido porque si bien es permitido que el gravamen se pague con obras públicas, lo cierto es que ello exige un acuerdo con la Administración, que no se advierte en el plenario y que no fue incluido en el plan parcial, como equivocadamente lo entendió la actora.

Finalmente, sostuvo que la constructora no desvirtuó el avalúo realizado por el perito contratado, lo cual impedía efectuar un nuevo cálculo en la forma como lo pretendió aquella.

Recurso de apelación

La demandante apeló la sentencia del tribunal a efectos de que se revocara y se accediera a las pretensiones de la demanda, como se resume a continuación (ff. 511 a



Radicado: 66001-23-33-000-2016-00081-01 (24281)
Demandante: Asul SAS

521 cp 3):





Reiteró que los actos demandados debían anularse por cuenta de que la Administración ya no tenía competencia para determinar la participación en plusvalía, pues la acción urbanística surgió con el Plan Parcial de Expansión Urbana el Refugio, mientras que el acto que determinó la participación fue expedido seis años después, así que superó el plazo de cinco años que prevé el artículo 91 del CPACA, lo que derivó en una pérdida de fuerza ejecutoria. Igualmente, recabó en que el municipio violó el debido proceso al incumplir los plazos previstos en los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997 y omitir la inscripción de la plusvalía en los folios de matrícula inmobiliaria para garantizar el principio de publicidad de los actos administrativos. Adicionalmente, consideró que debió mantenerse el avalúo efectuado al momento de expedirse la liquidación provisional y no el empleado para fundamentar la liquidación definitiva y que debió tenerse en cuenta el pago anticipado que hizo la actora con ocasión de la liquidación provisional e imputarlo como pago y, a título de compensación del gravamen, las obras públicas desarrolladas por la actora.

No insistió en los demás cargos de nulidad.

Alegatos de conclusión

La demandante reprodujo los argumentos aducidos en el recurso de apelación (ff. 535 a 538 cp 3). En cambio, el demandado y el Ministerio Público guardaron silencio en esta oportunidad.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- En los precisos términos del recurso de apelación formulado por la demandante, en calidad de apelante única, contra la sentencia del *a quo*, que negó las pretensiones de la demanda, la Sala debe establecer si, como lo entiende la demandante, a la luz del artículo 91 del CPACA, la competencia de la Administración para determinar la participación en plusvalía originada por la acción urbanística prevista en el Decreto 258 de 2009 era de cinco años, término tras el cual, existe una pérdida de ejecutoriedad que impide establecer dicha plusvalía. Al propio tiempo, se estudiará si el incumplimiento de los plazos fijados en los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997 para liquidar la participación en plusvalía vulneran el debido proceso, derecho que también se encuentra transgredido por la falta de publicidad de la plusvalía mediante la inscripción respectiva en los folios de matrículas inmobiliarias. Superados estos análisis, de ser procedente, se evaluará lo atinente al avalúo sobre el cual debió cuantificarse la participación en plusvalía de los actos demandados y la imputación que debió hacerse de los pagos que indica la apelante a su favor.

2- En contexto, los actos administrativos que se demandan corresponden a la Resolución nro. 2498, del 09 de junio de 2015, y la Resolución nro. 3903, del 14 de septiembre de 2015, que la confirmó. El primero corresponde al acto administrativo general a través del cual el municipio fijó, de acuerdo con el avalúo contratado para ese fin, la plusvalía causada por la incorporación del suelo rural en el suelo de expansión urbana, efectuada en el Decreto 258, del 3 de abril de 2009 (Plan Parcial de Expansión Urbana El Refugio), respecto de los predios que forman parte de dicho plan parcial, entre ellos, unos inmuebles sobre los cuales la actora solicitó licencia de urbanismo por ser la constructora del proyecto de viviendas de interés social que se desarrollaría en la Unidad de Gestión 1 (UG1) y la Unidad de Actuación 6 (UAU 6). Igualmente, dicho acto administrativo estableció, de manera diferenciada, en sus artículos 2.º y 4.º, la participación en plusvalía

1'



para los predios que forman parte de la Unidad de Actuación 2, teniendo en cuenta la



acción urbanística desarrollada en el Decreto 989 de 2014, aspecto sobre el cual no recaen los reproches de la demandante. Así, en lo que interesa al caso concreto, la Resolución nro. 2498 de 2015 se limitó a establecer el efecto plusvalía por metro cuadrado de los predios ubicados en las UG1 y UAU6 el cual sería de \$24.187,65 y \$13.740,17 y, dado que la tarifa corresponde al 50%, fijó la participación del municipio en \$12.093,83 y \$6.870,08 por metro cuadrado, respectivamente.

A ese respecto, en el primer cargo de anulación, que es reproducido en el escrito de apelación, la demandante considera que, para cuando se determinó la participación en plusvalía, la Administración carecía de competencia temporal, debido a que la acción urbanística se causó el 03 de abril de 2009 con la entrada en vigencia del Decreto 258 de 2009 que fijó ese cambio del uso del suelo configurativo de un mayor aprovechamiento y, para cuando se determinó tal plusvalía, esto es, el 09 de junio de 2015, mediante la Resolución nro. 2498, había transcurrido más de los cinco años que prevé el artículo 91 del CPACA, disposición que regula la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos. Dicho aspecto fue analizado por el *a quo*, entendiendo que lo que alegaba la parte actora era la pérdida de ejecutoriedad, propiamente dicha, del acto que fijó la participación en plusvalía.

2.1- La Sala detalla que el argumento de la demandante recaba acerca de la falta de competencia del ente municipal para el momento en que se expidió la Resolución nro. 2498 de 2015 y, aunque invoca el artículo 91 del CPACA, la alusión a esa disposición proviene de que, para la actora, esa es la norma que sustenta la falta de competencia de la Administración para expedir los actos administrativos pasados cinco años. De allí que el tribunal debió dirimir ese asunto e incluso, debió precisar si la norma invocada atiende al aludido vicio de nulidad y no haber limitado su estudio a la literalidad del artículo 91 para desestimar el cargo.

2.1.1- Debe recordarse que el requisito de la competencia en la formación de los actos administrativos está relacionado con la capacidad que conserva la Administración para producir o expedir (en materia tributaria implica también la del trámite de la notificación, art. 730 del ET) la decisión que defina la situación jurídica, que podrá ser de contenido particular o abstracto. Al tratarse de uno de los requisitos de validez y de existencia del acto, el incumplimiento del término que tenga legalmente la autoridad para emitir dicha decisión acarreará la caducidad de la potestad administrativa. Por su parte, el artículo 66 del CCA —disposición que regía la actuación administrativa iniciada con ocasión de la acción urbanística, hoy art. 91 del CPACA— regula un aspecto que está relacionado con la aptitud para que un acto administrativo produzca efectos jurídicos, lo que está ligado a la ejecutividad y ejecutoriedad de este, pero que, a diferencia de la caducidad de la competencia, pende de la existencia del acto administrativo que, en principio, surtía efectos jurídicos, pero que dejará de producirlos por, entre otras causales, no haber sido ejecutado al cabo de cinco años de estar en firme (art. 66 *ibidem*)².

2.1.2- Según interpretación de la parte actora, la llamada pérdida de fuerza ejecutoria —hoy denominada pérdida de ejecutoriedad— era la consecuencia que debía asumir la Administración por su falta de diligencia para expedir el acto de determinación de la participación en plusvalía, pues desde el Decreto 258 de 2009 se causó el hecho generador y solo en el año 2015 el municipio expidió el acto que determinó el efecto plusvalía y la participación que percibiría dicho ente territorial. Como se explicó, la falta de competencia a que alude la actora no encuentra su sustento en el artículo 66 del CCA —hoy art. 91 del CPACA—, habida cuenta que no se puede predicar la pérdida de



Radicado: 66001-23-33-000-2016-00081-01 (24281)
Demandante: Asul SAS

² Estas causales se mantuvieron en la redacción del artículo 91 del CPACA.





ejecutoriedad del acto administrativo que ni siquiera ha nacido a la vida jurídica, pues, de hecho, la actora reconoce que el Decreto 258 de 2009 no es el acto que determina o liquida la obligación relacionada con la participación en plusvalía, sino que, este acto es el que adoptó la acción urbanística; es decir, el que configura el hecho generador.

2.2- La demandante adujo la presunta violación del debido proceso porque el demandado incumplió los términos que fijaron los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997 para determinar la plusvalía e inscribirla en los respectivos folios de las matrículas inmobiliarias, aspecto que, junto con la alegada falta de competencia, reafirma que para la demandante existe normativamente plazos para que la autoridad ejerza sus potestades, tras los cuales no podrá emitir los actos acusados.

2.2.1- Las citadas disposiciones de la Ley 388 de 1997 prevén unos plazos con que la autoridad municipal cuenta para fijar la plusvalía a través de los procedimientos que dicha ley fijó. Concretamente, los términos para que la autoridad municipal lleve a cabo el procedimiento de determinación de la participación corresponden a: (i) 5 días hábiles para solicitar al IGAC o al perito evaluador la estimación del mayor valor por metro cuadrado en cada zona o subzona afectada con la acción urbanística generadora de participación en plusvalía; (ii) 60 días hábiles para que el evaluador (IGAC o perito) ejecute lo solicitado; (iii) una vez se cuenta con la estimación del mayor valor, la autoridad municipal tiene 45 días para liquidar el efecto plusvalía y aplicar la tarifa adoptada por el concejo municipal o distrital, que, en todo caso, no puede ser inferior al 30 % ni superior al 50 % (art. 79 ídem.), y (iv) a partir del acto de liquidación, corresponde a la Administración, dentro de los 30 días siguientes, liquidar a cada predio individualmente considerado la participación en plusvalía y proceder a su notificación.

2.2.2- Empero, esta corporación ha formado el criterio según el cual, el plazo previsto en la ley 388 de 1997 es «(...) *“perentorio, más no preclusivo, en la medida en que la ley no previó la pérdida de competencia derivada de su incumplimiento”* (...)» (entre otras, sentencia del 12 de febrero de 2020, exp. 21682, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto)³. Por ello, desde el punto de vista del precedente mencionado, la Ley 388 de 1997 no incorporó un límite temporal para determinar la obligación tributaria, lo que de suyo implica que la omisión en el registro de los folios de matrícula en el tiempo definido para ello tampoco acarrea la presunta violación del debido proceso a que alude la actora.

2.3- Sin desconocer la referida interpretación de los artículos 80 y 81 ídem, no puede perderse de vista que *«no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción o caducidad»* (sentencia C-835 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería), puesto que la prescripción y la caducidad atienden a la necesidad de la seguridad jurídica, el mantenimiento de la paz y el orden social, pues no de otra forma se lograría impedir las disputas jurídicas en el tiempo y evitar la perpetuidad de las potestades administrativas para establecer las obligaciones tributarias al arbitrio de la Administración y en desmedro de los administrados. Desde luego, es el legislador quien tiene la competencia de fijar ese límite temporal, de acuerdo con su amplio margen de configuración, por medio de normas que tienen el carácter de orden público y, por ende, de obligatorio cumplimiento.

Por lo anterior, la Sala concluye que, si bien los términos para fijar el efecto plusvalía de que tratan los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997 son perentorios y no preclusivos, en un Estado Social de Derecho la competencia para liquidar administrativamente la exacción debe estar y, en efecto, está limitada en el tiempo.



Radicado: 66001-23-33-000-2016-00081-01 (24281)
Demandante: Asul SAS

³ Reiterando la posición fijada en sentencia del 13 de septiembre de 2012, exp. 18063, CP: Hugo Fernando Bastidas.





2.4- Ahora bien, a fin de establecer si las autoridades liquidan administrativamente tributos dentro del término de su competencia temporal, es necesario comprobar que el acto administrativo sometido a dicho escrutinio verdaderamente corresponda al acto de liquidación oficial. Para ello, la Sala necesita estudiar los procedimientos regulados en la Ley 388 de 1997, referentes a la participación en plusvalía y, seguidamente, corroborar la naturaleza de la resolución de determinación que acusa de nulidad la parte demandante.

2.4.1- Con ese fin, el artículo 66 de la Ley 383 de 1997 establecía que los municipios y distritos, a efectos de las declaraciones tributarias, así como de los procesos de fiscalización, liquidaciones, sanciones, discusión y cobro de los impuestos por ellos administrados, aplicarían los procedimientos fijados por el ET para los tributos nacionales. Esta disposición fue reiterada en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 —posterior a la Ley 388 de 1997—, con indicación de que los departamentos y municipios aplicarían los procedimientos del ET, sin perjuicio de que, el monto de las sanciones y los términos de aplicación de tales procedimientos, puedan disminuirse o simplificarse, acorde con la naturaleza de los tributos administrados por dichos entes territoriales.

En línea con ese mandato, el Concejo Municipal de Pereira, al adoptar el Acuerdo 065 de 2004 —por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalía en Pereira— dispuso en su artículo 12 que: «[s]in perjuicio de lo establecido en el presente acuerdo y en la reglamentación que al efecto expida el señor alcalde, la Secretaría de Hacienda Municipal será responsable de la administración, liquidación concreta en el momento de la exigibilidad, recaudo, fiscalización, cobro, discusión y devoluciones de la participación en la plusvalía, en desarrollo de lo estipulado en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 y, de manera subsidiaria, en el Código de Rentas Municipal y en las normas que los modifiquen subroguen, desarrollen o reglamenten».

De acuerdo con el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 a que alude la disposición local citada, la Sala infiere que el municipio de Pereira adoptó una integración normativa entre las disposiciones que regulan la participación en plusvalía y los procedimientos de determinación previstos en el ET. Tal reenvío normativo también se encuentra replicado en el artículo 26 del Decreto 229 de 2005, que reglamentó el ya mencionado Acuerdo 065 de 2004⁴ e, incluso, el Código de Rentas de Pereira también previó la remisión normativa a los procedimientos del ET para efecto de los tributos locales, dentro de los cuales se entienden integrados aquellos adoptados con posterioridad a su vigencia (arts. 420 y 422 Decreto 301 de 1996)⁵.

La asociación de la Ley 388 de 1997 (la ley que creó la participación en plusvalía) y del ET ya había sido anticipada por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2014, en la cual dispuso la constitucionalidad condicionada del inciso segundo del artículo 81 de la ley 388 de 1997, relativo al procedimiento de notificación de la liquidación de la

⁴ Artículo 26. Administración del tributo. La Secretaría de Hacienda municipal será responsable de la administración, liquidación particular concreta en el momento de exigibilidad, recaudo, formas, acuerdos o compromisos de pago en dinero efectivo y sus consecuencias en caso de incumplimiento, fiscalización, cobro, discusión y devoluciones de la participación en la plusvalía, en desarrollo de lo estipulado en este decreto, en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 y, de manera subsidiaria, en el Estatuto Tributario Nacional y en el Código de Rentas municipal.

⁵ Particularmente, el artículo 420, establecía que «La remisión al Estatuto Tributario Nacional señalada en el artículo 20 del acuerdo 154/95, se entenderá aplicable solo, a partir de la vigencia del presente decreto. En consecuencia las disposiciones relativas a los procedimientos tributarios que por este decreto se armonizan con el Estatuto Tributario Nacional, en cumplimiento del artículo 20 del acuerdo 154/95, se aplicarán a las actuaciones que se inicien a partir de su vigencia, sin perjuicio de la aplicación especial en el tiempo que en forma expresa se contempla para algunas disposiciones». A su turno, el artículo 422 dispuso que el Código de Rentas aplicaría para los tributos que con posterioridad adoptara el municipio.



participación en plusvalía. Como resultado de ese juicio, la Corte Constitucional ordenó surtir las notificaciones de las liquidaciones con base en los artículos 565 y 566 del ET, con la limitación de que la dirección para notificación principal sería la del inmueble objeto de gravamen «*sin perjuicio de que la Administración municipal o distrital correspondiente diseñe un medio idóneo y eficaz para permitirle a los administrados aportar su dirección de correo electrónico, si lo consideran pertinente*».

De esa manera, el ET regula procedimientos tendentes a cuantificar las obligaciones de contenido tributario particulares, acto administrativo que debe realizar una comprobación plena de la totalidad de los elementos de la obligación tributaria para cuantificarla y, si es del caso, determinar la deuda a cargo del contribuyente. Es por ello que, frente al contenido de las liquidaciones emitidas por las autoridades tributarias, dicho estatuto remite a los requisitos definidos en el artículo 712 ET.

2.4.2- En línea con lo expuesto, la viabilidad del análisis referido a la presunta falta de competencia de la entidad demandada al momento de expedir los actos acusados sugiere la necesidad de dilucidar la naturaleza de los actos demandados y la identificación concreta de si se tratan de verdaderos actos de liquidación oficial que definan «*completa y certeramente*» la obligación y, concretamente, la deuda a cargo de la actora. Con miras a cumplir este propósito, se detalla que, al igual que el procedimiento definido en los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997, la normativa local —Acuerdo 065 de 2004 y Decreto 229 de 2005— fijaron un procedimiento que sigue los términos previstos por la ley, dentro de lo cual cabe destacarse lo siguiente:

(i) El alcalde municipal, a través del Decreto 224 de 2005, delegó en la Secretaría de Planeación, las atribuciones para efectuar el procedimiento de fijación del monto de la participación en plusvalía previsto en los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997. En consonancia con esa disposición, el artículo 1.º del Decreto 229 de 2005 estableció los mismos 5 días hábiles siguientes a la expedición de la decisión contentiva de la acción urbanística generadora de plusvalía, para que la Secretaría de Planeación solicite al IGAC —o a quien contrate con esos fines— que se establezca el plusvalor originado con el cambio normativo urbanístico correspondiente. Conforme al cálculo del plusvalor del estudio técnico respectivo, se determinará el efecto plusvalía y liquidará el monto de la participación atendiendo la tarifa del 50 % que establece el artículo 8.º del Acuerdo 065 de 2004.

(ii) En los casos en que la plusvalía deba determinarse para financiar obras públicas que no se ejecuten con cargo a la contribución de valorización, la normativa local, al igual que el artículo 87 de la ley 388 de 1997, prescribe que en el acta de formalización del inicio del contrato de ejecución de la obra, la Secretaría de Planeación solicitará, dentro de 5 días hábiles siguientes, el aludido avalúo que permitirá definir el plusvalor del metro cuadrado, subsiguientemente determinará y liquidará el monto de la participación, siguiendo el procedimiento de los artículos 80 y 87 de la prenotada ley; esto es, 6 meses siguientes a la conclusión de las obras.

(iii) El respectivo acto de determinación y los que resuelvan su impugnación o revisión serán notificados a los propietarios o poseedores, de conformidad con el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 (actualmente, condicionado constitucionalmente a aplicar el procedimiento de notificación de los artículos 565 y 566 del ET, sentencia C-035 de 2014, Corte Constitucional). Se comunicará a las curadurías y se solicitará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que haga la respectiva anotación en los folios de matrículas inmobiliarias de los predios beneficiados con la acción urbanística (art. 7.º



ídem).



(iv) De acuerdo con los artículos 7.º, 9.º y 26 del Decreto 229 de 2005, la Secretaría de Planeación, una vez que fija y determina el monto de participación en plusvalía por metro cuadrado a la tarifa del 50 %, remitirá a la Secretaría de Hacienda el acto ejecutoriado y los actos que hayan desatado los eventuales recursos de reposición interpuestos contra el acto de determinación, a fin de que esa autoridad sea la que liquide «*particularmente*» la participación en plusvalía por cada predio individualmente considerado en el momento de la exigibilidad.

Para la Sala, el procedimiento creado para establecer la participación en plusvalía lo constituye dos momentos que la ley define como liquidación del efecto plusvalía, pero que, al ahondarse sobre ello se detalla que, en la primera fase de determinación, la Administración se limita a cuantificar el plusvalor previa comparación entre el precio comercial del metro cuadrado del terreno, según la normativa territorial anterior, y el precio de referencia del metro cuadrado con ocasión de la acción urbanística generadora de la plusvalía, diferencia que resultará en el plusvalor, pero sobre el cual la Administración, en este caso, la Secretaría de Planeación de Pereira se limita a indicar, según la tarifa aplicable del 50 %, el monto con el que el municipio participará en la plusvalía considerando la zona o área beneficiada con la acción urbanística, dentro de la cual habrá predios de particulares.

Al efecto, se observa que los actos acusados no corresponden a la liquidación definitiva de la participación de plusvalía de los predios de la actora, sino al acto que determina el monto de la participación del municipio frente al plusvalor cuantificado a través de un estudio técnico contratado. Desde luego, este acto se ocupa de identificar la zona dentro de la cual se encuentran ubicados los predios de la demandante y, si bien, este acto hace parte fundamental de la cuantificación de la obligación, en tanto que fija el monto del porcentaje con el que participa el ente territorial, no complace los requisitos para ser considerado como liquidación oficial definitiva, por el hecho de que no reúne todos los elementos de la obligación que permitan hallar la cuota y deuda tributaria, en los términos del artículo 712 del ET, aplicable por la ya explicada remisión normativa.

Más aún, la Resolución nro. 2498, del 09 de junio de 2015, luego de indicar el efecto plusvalía por cada unidad de actuación urbanística que componía el área beneficiada⁶, junto con el monto de participación, dispuso en su artículo 6.º que la «*Secretaría de Hacienda liquidará el monto exigible de la participación en plusvalía de cada terreno que haga parte del Plan Parcial de Expansión Urbana El Refugio, de acuerdo con lo establecido en esta resolución, en los decretos municipales 229 de 2005, 430 de 2008, 313 de 2011 (...)*» (f. 331 cp 1). De allí que se evidencie que los actos demandados no liquidaron individualmente, atendiendo a las condiciones específicas del predio, como lo es la superficie o el área correspondiente, en nuestro caso, el área incorporada al suelo de expansión urbana, lo que haría parte de la base gravable sin la cual no es posible cuantificar plenamente la cuota tributaria y la deuda a cargo de los propietarios o poseedores particularmente considerados.

⁶ El artículo 1 establece: Determinación del efecto plusvalía para los inmuebles que hacen parte de la Unidad de Gestión 1 y las Unidades de Actuación 2, 3, 4, 5 y 6 del Plan Parcial de Expansión Urbana El Refugio licenciadas desde la adopción del Decreto 258 de 2009 y anteriores a la adopción del Decreto 989 de 2014. Como consecuencia de la acción urbanística conocida como Plan Parcial de Expansión Urbana El Refugio –Decreto Municipal 258 de 2009—, el efecto plusvalía por metro cuadrado de suelo de los siguientes inmuebles se determina así: [se identifican las Unidades de Actuación y los inmuebles que allí se ubican]

Efecto plusvalía por metro cuadrado para las licencias expedidas entre la adopción del Decreto 258 de abril 3 de 2009



Radicado: 66001-23-33-000-2016-00081-01 (24281)
Demandante: Asul SAS

y anterior a la adopción del Decreto 989 de diciembre 12 de 2014: (...) UAU 6 \$13.740.17 (ff. 329 y 330 cp 1).





En suma, la pretendida causal de anulación por falta de competencia no es procedente en el asunto controvertido, y no puede efectuarse frente al acto que establece el monto de la participación (determinado en un valor de metro cuadrado con el que participa el municipio), por no ser este el acto de liquidación definitiva e individual que permitiría controlar ese aspecto de la formación del acto administrativo en cuanto a la obligación particular de la actora y porque, en la medida en que no se demandó la liquidación definitiva sino la resolución que fija de manera general la participación del municipio en el plusvalor, la Sala ha entendido que por lo menos para dicho procedimiento específico, se trata de términos perentorios y no preclusivos de la Administración. En ese orden del análisis, no prosperan los cargos relacionados con la falta de competencia ni con la violación del debido proceso por la pretermisión de los términos de los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997, conforme a lo indicado.

3- En lo que concierne al cargo de nulidad asociado a la aparente indebida cuantificación de la participación en plusvalía y a la solicitud de que se imputara a su deuda con el municipio los pagos indicados en la apelación, la Sala encuentra que, para la actora, el avalúo que determinó el plusvalor originado en la acción urbanística, que sirvió para emitir la liquidación provisional ante la solicitud de licencia de urbanismo, debía ser el mismo que el tenido en cuenta en la Resolución nro. 2498, del 09 de junio de 2015, que es objeto de esta demanda.

A la luz del párrafo 3.º del Acuerdo 065 de 2004, en consonancia con el inciso tercero del artículo 1.º del Decreto 229 de 2005, la Secretaría de Planeación del municipio puede liquidar de forma provisional la participación en plusvalía, en aquellos eventos en que, al solicitarse la licencia urbanística, no se haya liquidado. En tal caso, la norma local define que se trata de un anticipo del pago de la participación en plusvalía, mientras que se surte el procedimiento correspondiente para liquidarla, dado que la licencia no se podrá expedir sino hasta que se acredite dicho pago o se suscriba acuerdo de pago. De esa forma, la liquidación provisional o el anticipo de la participación no tendrá que ser idéntica a la liquidación definitiva, de tal manera que los cuestionamientos sobre el avalúo o estudio técnico que retoma la Secretaría de Planeación para fijar su monto de participación en el plusvalor, debe ser de cara a la legalidad o idoneidad que arrojen los datos obtenidos por el evaluador y no la simple comparación con la estimación tentativa que se surtió para calcular el anticipo, a efectos de expedir las licencias urbanísticas.

El avalúo empleado para la liquidación provisional de la participación en plusvalía, que data del 12 de junio de 2010 (ff. 148 a 155 cp 1), fue practicado por la Secretaría de Planeación y, en el *Documento Técnico de Soporte Liquidación Provisional de Plusvalía Unidades de Actuación Urbanística 6 y Unidad de Gestión 1 Plan Parcial El Refugio*, se observa una nota que indica: «[e]s de aclarar que dicha liquidación es de carácter provisional y que está sujeta a cambios, una vez realizada la liquidación definitiva por parte de un evaluador colegiado». El referido avalúo definitivo fue realizado en diciembre de 2014, por cuenta de las modificaciones que introdujo el Decreto nro. 989 de 2014 al Plan Parcial de Expansión Urbana El Refugio. En este, se estableció la plusvalía que adquirieron los predios ubicados en la zona de afectación de dicho instrumento urbanístico y tal plusvalor fue el empleado por el municipio para fijar la participación a la que tendría derecho, por cuenta del incremento del valor de la tierra originado en la acción urbanística. Corolario de lo expuesto, no prospera el cargo.

4- Finalmente, la apelante pretende que se impute como pago de la participación en plusvalía, el efectuado con ocasión de la liquidación provisional para obtener la licencia urbanística del 12 de junio de 2010, así como que se compensara como forma de pago



Radicado: 66001-23-33-000-2016-00081-01 (24281)
Demandante: Asul SAS

las obras públicas que desarrolló. Dicha petición correspondería efectuarse directamente



a la Secretaría de Hacienda frente al acto de liquidación particular que no es el objeto de control de legalidad en esta providencia, de ahí que no pueda ser atendida, en tanto desborda el contenido de las resoluciones demandas. En todo caso, esta corporación deberá remitirse a lo fijado en el artículo 6.º de la Resolución nro. 2498, del 09 de junio de 2015, la cual le indica a la Secretaría de Hacienda que, al momento de liquidar particularmente, deberá tener en cuenta los pagos efectuados con ocasión de las liquidaciones provisionales de la participación. No prospera el cargo.

5- Como resultado de los análisis, la Sala confirmará la decisión de primera instancia, pero por las razones expuestas en esta oportunidad.

6- Teniendo en cuenta que solo «*habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*» (ordinal 8.º del artículo 365 del CGP), la Sala no condenará en costas en esta instancia porque en el expediente no existe prueba de su causación.

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 apelada, de conformidad con la parte considerativa de esta decisión.
- 2- Sin condena en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

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

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sala

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ