



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

CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 25000-23-37-000-2019-00782-01 (29221)
Demandante: Impulsa Colombia S.A.S.
Demandado: Municipio de Madrid – Cundinamarca

Temas: Plusvalía. Debido proceso. Motivación de los actos

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación¹ interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 7 de marzo de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que decidió²:

“PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución 690 de 20 de diciembre de 2018, así como la nulidad de la Resolución nro. 193 de 8 de marzo de 2019 que resolvió el recurso de reposición, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que la parte demandante no está obligada al pago del efecto plusvalía determinado respecto del inmueble identificado con el número catastral 01-01-0031-0037-000 y matrícula inmobiliaria número 50C-1271871, por valor de \$223.463.232, en virtud de la anulación del ordinal anterior.

TERCERO: NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Por no haberse causado, no se condena en costas (...)

ANTECEDENTES

Actuación Administrativa

El municipio de Madrid, Cundinamarca, mediante la Resolución 690 de 2018³, liquidó el efecto plusvalía del predio de la sociedad demandante, por el hecho generador consistente en la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, por un valor de \$223.463.232. Contra esta resolución se interpuso recurso de reposición, resuelto por la Resolución 193 de 2019⁴, confirmando en su totalidad el acto recurrido.

DEMANDA Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Pretensiones de la demanda y normas violadas

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones⁵:

¹ Ingresó al despacho el 23 de octubre de 2024.

² Samai Tribunal, índice 59, folios 1 a 40.

³ Samai CE, índice 2, folios 131 a 134.

⁴ Samai CE, índice 2, folios 161 a 166.

⁵ Samai CE, índice 2, folios 1 a 41.



"PRIMERA PRETENSIÓN: Que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones 690 de fecha 20 de diciembre de 2018 proferida por el Secretario de Planeación y la Secretaria de Hacienda del Municipio de Madrid (Cundinamarca) "por medio de la cual se determina y liquida el efecto plusvalía de la zona urbana residencial de consolidación del predio identificado con nomenclatura calle 2 No. 5-84" y 193 de fecha 8 de marzo de 2019 proferida por el Secretario de Planeación y la Secretaria de Hacienda del Municipio de Madrid (Cundinamarca) "por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición contra la resolución 690 de 2018".

SEGUNDA PRETENSIÓN: Que en consecuencia de las anteriores declaraciones, se restablezca el derecho a la sociedad **IMPULSA COLOMBIA S.A.**, procediendo a ordenar el no pago de la suma de DOSCIENTOS VEINTITRES MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS MCTE (\$223.463.232) por concepto de participación en plusvalía.

TERCERA PRETENSIÓN: Que en el evento que durante el trámite de la presente demanda se cobre coactivamente el valor de la participación del efecto plusvalía a la sociedad **IMPULSA COLOMBIA S.A.**, se solicita que a título de restablecimiento del derecho se ordene la devolución de la suma pagada con su respectivo valor actualizado.

CUARTA PRETENSIÓN: Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

QUINTA PRETENSIÓN: Condenar en costas a la parte demandada."

Invocó como vulnerados los artículos 2, 6, 29, 74, 83, 123 y 209 de la Constitución Política; 3 y 5 del CPACA; 82 de la Ley 388 de 1997 y 19 del Decreto 1420 de 1998.

Concepto de violación y oposición

Bajo el siguiente concepto de violación, en la demanda se sustentaron los cargos, y en la contestación se ejerció el derecho de contradicción así:

Primer cargo: El derecho al debido proceso, contradicción y defensa. Artículo 29 de la Constitución Política.

1. La parte actora señaló que los actos demandados determinaron y liquidaron el efecto plusvalía con fundamento en la autorización del mayor aprovechamiento del suelo, sin seguir el procedimiento regulado por la Ley 388 de 1997. El procedimiento fue desconocido porque la administración sustentó su decisión en avalúos técnicos que no fueron puestos en conocimiento del administrado y el cálculo del efecto plusvalía se realizó sin la intervención del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o de peritos técnicos inscritos en las lonjas o instituciones análogas, y sin seguir parámetros técnicos, ni dentro de los plazos establecidos.

La administración sustentó la liquidación en avalúos elaborados por la Empresa Inmobiliaria de Cundinamarca, sin dar traslado de dichos documentos a la demandante, lo cual vulneró los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de la sociedad, pues impidió analizarlos y controvertirlos e impidió solicitar la revisión del avalúo mediante el recurso de reposición previsto en el artículo 82 de la Ley 388 de 1997. Dado que estos avalúos no estaban sometidos a reserva legal, debieron ser puestos en conocimiento del contribuyente antes de adoptar las decisiones que afectarían sus intereses patrimoniales. Y solo tuvo los documentos con ocasión de un fallo de tutela que amparó el derecho fundamental de petición, lo que evidencia la negativa sistemática de la administración a garantizar el acceso a la información durante el trámite.

2. La parte demandada señaló que durante toda la actuación se garantizó el derecho al debido proceso, contradicción y defensa de la demandante, pues las resoluciones demandadas fueron debidamente notificadas y el informe técnico de avalúo que soportó dichos actos estuvo disponible para su consulta durante todo el trámite. Impulsa Colombia contaba con amplias facultades para acceder al expediente, el cual



era de carácter público según el artículo 36 del CPACA, de modo que no existió restricción alguna para conocer o solicitar copias del informe.

Asimismo, indicó que la demandante tuvo conocimiento o, al menos, la oportunidad de acceder el informe técnico mencionado. Sin embargo, solo lo solicitó 4 meses después mediante derecho de petición, con lo cual incumplió su carga de solicitar y controvertir pruebas durante el trámite conforme a los artículos 5 y 40 del CPACA. Tal omisión demuestra falta de diligencia y buena fe, por lo que no puede alegar desconocimiento ni vulneración del derecho de defensa.

Finalmente, argumentó que aun si el informe técnico no hubiera sido notificado, ello no generaría nulidad de los actos, pues la notificación irregular afecta la eficacia mas no la validez del acto, según el artículo 72 del CPACA y la jurisprudencia del Consejo de Estado. Además, el demandante se notificó por conducta concluyente al interponer el recurso de reposición, lo que demuestra que conoció la decisión y ejerció su defensa.

Segundo cargo: Publicidad del informe de avalúo. Artículos 83 y 209 de la Constitución Política y 3 del CPACA

1. La demandante sostuvo que la entidad demandada, al expedir los actos administrativos demandados, desconoció el principio de buena fe al impedir a la sociedad acceder a la información relevante para ejercer su derecho de contradicción. El ocultamiento de los avalúos que sirvieron de base para la liquidación del efecto plusvalía vulneró, además, los principios de transparencia y publicidad que deben caracterizar el ejercicio de la función administrativa.

El principio de publicidad exige que las actuaciones administrativas sean conocidas por los administrados, salvo reserva legal. En consecuencia, dicho principio fue transgredido al no permitirse el pleno conocimiento de los documentos que sustentaron la decisión de la administración de crear una situación particular y concreta mediante la liquidación del efecto plusvalía.

2. La parte **demandada** no manifestó argumentos para debatir este cargo.

Tercer cargo: Vigencia de los avalúos. Artículo 19 del Decreto 1420 de 1998

1. La sociedad demandante adujo que la entidad demandada desconoció lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 1420 de 1998, el cual establece que los avalúos utilizados para determinar el efecto plusvalía tienen una vigencia de un año contado a partir de su expedición. En el caso concreto, el avalúo 576 y su corrección, ambos del 20 de diciembre de 2017, perdieron vigencia el 20 de diciembre de 2018.

No obstante, la Resolución 690 fue notificada personalmente el 27 de diciembre de 2018 y la Resolución 193 se expidió el 8 de marzo de 2019, cuando los avalúos ya habían caducado. En consecuencia, la administración sustentó los actos demandados en documentos sin validez jurídica, lo que vulneró la normativa aplicable y tornó ilegal la liquidación de la participación en plusvalía impuesta a la sociedad.

2. El municipio demandado sostuvo que no vulneró lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 1420 de 1998, ya que el avalúo 576 de 2017 se encontraba vigente al momento de expedirse la Resolución 690 de 2018. Explicó que dicho avalúo fue emitido el 20 de diciembre de 2017 y, por tanto, su vigencia se extendió hasta el 20 de diciembre de 2018, fecha en que se profirió la resolución que liquidó el efecto plusvalía. Aclaró que la notificación posterior del acto, realizada el 27 de diciembre de 2018, no afecta su validez, pues la vigencia del avalúo se cuenta respecto de la expedición del acto y no de su notificación. En ese sentido, precisó que la vigencia del avalúo se relaciona únicamente con la posibilidad de solicitar uno nuevo, y no con su validez como prueba dentro de una actuación administrativa.



Agregó que, según jurisprudencia del Consejo de Estado, los términos establecidos en el trámite del cálculo del efecto plusvalía son de carácter perentorio, mas no preclusivo, por lo cual su incumplimiento no invalida los actos administrativos, dado que la ley no prevé su nulidad por esa razón. Así mismo, ha señalado que la obligación tributaria por plusvalía surge con la acción urbanística; por tanto, aun si existiera alguna extemporaneidad en la notificación, esta no conlleva a la nulidad de la liquidación.

Señaló que aun si se considerara que el avalúo había perdido vigencia, ello no afectaría la legalidad del acto, ya que el cálculo de la plusvalía se basa en el valor del terreno antes de la acción urbanística y en el mayor aprovechamiento del suelo autorizado, no en su valor comercial posterior. Por tanto, no era necesario actualizar el avalúo, pues los parámetros utilizados no cambiaban con el tiempo. Añadió que ni la Ley 388 de 1997 ni el Decreto 1420 de 1998 establecen que un avalúo pierda validez por vencimiento, sino que su vigencia solo indica cuándo puede solicitarse su actualización. Finalmente, precisó que el administrado pudo pedir la revisión del avalúo, pero al no hacerlo, la administración actuó dentro de los límites legales.

Cuarto cargo: Motivación de los actos administrativos. Artículo 42 del CPACA

1. La demandante sostuvo que las Resoluciones 690 de 2018 y 193 de 2019 adolecen de nulidad por falta de motivación. En relación con la primera resolución, argumentó que la administración impidió el acceso a los avalúos que sirvieron de base para la liquidación del efecto plusvalía, no explicó las razones jurídicas ni técnicas que llevaron a fijar el valor del metro cuadrado en \$102.000 y tampoco describió el método valuatorio aplicado conforme a la Resolución 620 de 2008 y el Decreto 1420 de 1998. La autoridad se limitó a presentar una operación aritmética sin sustento técnico, lo que evidenció la falta de motivación del acto administrativo.

Respecto de la Resolución 193 de 2019, alegó que también carece de motivación suficiente, pues al resolver el recurso de reposición interpuesto por la sociedad, la administración no respondió los argumentos del demandante sobre la falta de acceso a los avalúos ni sobre la vulneración del derecho de defensa. La ausencia de motivación en ambos actos impidió ejercer adecuadamente los recursos y configuró un vicio de nulidad por expedición irregular de los actos administrativos.

2. La demandada señaló que los actos administrativos estaban debidamente motivados, pues la Resolución 690 de 2018 identificó el hecho generador de la plusvalía, el área afectada, la tarifa aplicada y el cálculo correspondiente, conforme a la Ley 388 de 1997. Afirmó que, aunque no se anexó todo el informe técnico, el contribuyente conocía los elementos necesarios para ejercer su derecho de contradicción.

Finalmente invocó el principio de buena fe para señalar que, aun si se hallaran vicios en la actuación administrativa, solo podría ordenarse rehacer el procedimiento o la reliquidación, sin exonerar al contribuyente del pago, pues este reconoció ser beneficiario de la acción urbanística que originó la plusvalía.

SENTENCIA APELADA Y RECURSO DE APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA

El Tribunal accedió a las pretensiones de la demanda⁶ atendiendo las consideraciones que se exponen adelante. A su vez, la parte demandada apeló la decisión del *a-quo* expresando sendos reproches que también se enlistan a continuación.

⁶ Samai Tribunal, Índice 59, folios 1 a 40.



El derecho al debido proceso, contradicción y defensa

Decisión de primera instancia. El Tribunal indicó que el alcalde del municipio de Madrid mediante la Resolución 690 de 2018 liquidó la participación en el efecto plusvalía del predio de la sociedad, con fundamento en un informe de avalúo elaborado por la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca que no fue puesto en conocimiento del contribuyente durante la actuación administrativa, pese a constituir parte esencial del acto demandado. Esta omisión desconoció el derecho de defensa y contradicción, toda vez que el mismo fue puesto en conocimiento del recurrente solo hasta el momento en que fue ordenado mediante fallo de tutela.

Primer cargo de la apelación. La entidad demandada señaló que el Tribunal se equivocó al concluir que el demandante no tuvo acceso al informe técnico, pues este estuvo a su disposición desde la notificación personal de la Resolución 690 realizada el 27 de diciembre de 2018. Añadió que, al presentar el recurso de reposición contra dicho acto, el contribuyente conoció el avalúo por conducta concluyente, conforme a lo previsto en el artículo 72 del CPACA. En consecuencia, no es correcto afirmar que solo tuvo conocimiento del informe a partir del fallo de tutela.

Argumentó que no era posible sustentar un vicio de nulidad del acto administrativo con fundamento en que la administración no le permitió el acceso al avalúo, ya que el municipio cumplió con los procedimientos de publicación y notificación previsto en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997. De acuerdo con esta disposición, la Resolución 690 fue notificada personalmente el 27 de diciembre de 2018, publicada mediante edicto entre el 14 y el 22 de mayo de 2019, difundida en el diario *El Nuevo Siglo* los días 5, 12 y 19 de mayo de 2019, y enviada a registro en la Oficina de Instrumentos Públicos el 23 de mayo del mismo año.

En consecuencia, concluyó que no hubo vulneración del derecho de defensa ni de contradicción, pues el demandante conoció el acto, e interpuso recurso de reposición, lo que demuestra que sí tuvo la oportunidad de controvertir la liquidación. Por tanto, no existía razón jurídica para anular la resolución que liquidó la participación en el efecto plusvalía.

Motivación de los actos administrativos

Decisión de primera instancia: El Tribunal consideró que el estudio técnico era indispensable para motivar los actos acusados y sustentar adecuadamente la liquidación del efecto plusvalía, pues era la única forma que tenía el contribuyente de reconocer los valores arrojados en la valuación o discutir aquellos estimados como equivocados o que alteraran la suma establecida como plusvalor. En concordancia con la jurisprudencia del Consejo de Estado, concluyó que la falta de motivación y la restricción del acceso al informe técnico viciaron los actos administrativos por violación del debido proceso.

Señaló que, si bien el acto que liquida el efecto plusvalía relaciona algunos valores para determinar dicha contribución, en el mismo no se discrimina la totalidad de aspectos fundamentales para la verificación pertinente, lo cual solo podría hacerse mediante el informe técnico. En consecuencia, declaró la nulidad de la Resolución 690 de 2018 y su confirmatoria, y determinó que la sociedad demandante no está obligada al pago del valor liquidado por concepto de efecto plusvalía.

Segundo cargo de apelación: La demandada sostuvo que la Resolución 690 de 2018 no requiere contener todos los detalles técnicos del avalúo, pues bastaba con incluir los elementos esenciales, como el hecho generador, la identificación del área, la tarifa aplicable y el cálculo que determinó el efecto plusvalía por metro cuadrado. Agregó que no era procedente anular el acto administrativo por la omisión de dichos aspectos ni por eventuales irregularidades en su notificación, ya que estas solo afectan su



eficacia, mas no su validez. Además, dicha información podía ser consultada por el interesado en los documentos que hacen parte integral del expediente.

Por último, señaló que el Tribunal no debió conceder las pretensiones de la demanda basada en el supuesto vicio de irregularidad del trámite y falta de motivación, porque más allá de que no hay evidencia de que el demandante no tenía conocimiento de dichos documentos, el contribuyente no propuso argumentos para impugnar el contenido del informe técnico utilizado por el municipio para imponer el gravamen. Por consiguiente, no era posible eximirlo de la obligación que liquida el efecto plusvalía.

PRONUNCIAMIENTOS FINALES DE LAS PARTES

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problemas jurídicos

- i) ¿La falta de acceso oportuno al informe técnico de avalúo que sirvió de fundamento para la liquidación del efecto plusvalía constituye una vulneración del derecho de defensa y contradicción del contribuyente?
- ii) ¿Procede la nulidad de la Resolución 690 de 2018 y de su acto confirmatorio por falta de motivación en su expedición?

El derecho al debido proceso, de defensa y contradicción. Artículos 29 de la Constitución Política; 34 de la Resolución IGAC 620 de 2008 y 82 de la Ley 388 de 1997. No prospera el cargo

El derecho de defensa y contradicción es una garantía fundamental del debido proceso, consistente en que toda persona tiene derecho a ser escuchada, conocer las pruebas y argumentos en su contra, y controvertirlos antes de que se tome una decisión que la afecte.

En atención a las disposiciones que regulan el procedimiento para la elaboración y revisión de los avalúos, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 34 de la Resolución IGAC 620 de 2008:

“Artículo 34. *Revisión de los avalúos*: La revisión de los avalúos que realice directamente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, estará a cargo del Jefe de la División de Avalúos o quien haga sus veces y del perito que actuó directamente en la realización del mismo.”

Asimismo, el artículo 82 de la Ley 388 de 1997, prevé:

“Artículo 82.- *Revisión de la estimación del efecto de plusvalía*. Cualquier propietario o poseedor de un inmueble objeto de la aplicación de la participación en la plusvalía, podrá solicitar, en ejercicio del recurso de reposición, que la administración revise el efecto plusvalía estimado por metro cuadrado definido para la correspondiente zona o subzona en la cual se encuentre su predio y podrá solicitar un nuevo avalúo.

Para el estudio y decisión de los recursos de reposición que hayan solicitado la revisión de la estimación del mayor valor por metro cuadrado, la administración contará con un plazo de un (1) mes calendario contado a partir de la fecha del último recurso de reposición interpuesto en el cual se haya pedido dicha revisión. Los recursos de reposición que no planteen dicha revisión se decidirán en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo.”

De las normas citadas se infiere que el procedimiento y revisión de los avalúos deben observar los principios de transparencia y publicidad, lo que implica que el administrado tiene derecho a conocer los avalúos que sirven de sustento a las



decisiones que lo afectan. Este acceso garantiza el ejercicio del derecho de defensa y el cumplimiento del debido proceso.

La Constitución garantiza que ninguna decisión administrativa que afecte derechos de una persona pueda adoptarse sin que haya tenido ocasión de conocer los fundamentos de dicha decisión y ejercer su defensa.

La Sala ha señalado en ocasiones anteriores que la estimación del efecto plusvalía debe estar plenamente sustentada en un estudio de valor de los predios sobre los cuales recae el gravamen, antes y después de la acción urbanística generadora del tributo, de manera que pueda examinarse la realidad económica de la que parte la administración para calcular y exigir el tributo.

Cada uno de los métodos o técnicas para realizar avalúos exige la recolección de información estadística o del mercado inmobiliario que tendrá que estar documentada en los respectivos avalúos o pericias, pues quien solicita la opinión de expertos es la autoridad municipal quien debe tener claridad sobre los valores arrojados. Además, este avalúo también podrá ser objeto de solicitud de revisión por parte de la misma autoridad o de los propietarios de los terrenos o predios afectados con el plusvalor establecido, conforme a la ley y a las disposiciones locales.

La revisión del estudio técnico está prevista en los artículos 34 de la Resolución IGAC 620 de 2008 y 82 de la Ley 388 de 1997, que dispuso que la administración municipal debía establecer los mecanismos para la publicidad de los precios de referencia obtenidos dentro del avalúo tras aplicar la metodología descrita en esa misma norma.

En todo caso, el procedimiento de revisión del avalúo podrá hacerse en la oportunidad para recurrir el acto de determinación del efecto plusvalía, dado que este acto administrativo estará definiendo situaciones jurídicas particulares frente al monto de participación del municipio sobre el plusvalor obtenido por el estudio de valuación, y es por ello que se debe sustentar y fundamentar aquellos actos, pues no de otro modo podría el propietario o poseedor reconocer la contundencia de los valores arrojados en la valuación, o discutir aquellos que estime como equivocados y que alteran la suma establecida como plusvalor.

Dado que el municipio no anexó el avalúo que sirvió de fundamento a la liquidación junto al acto administrativo demandado, se restringió el derecho del contribuyente a conocer los motivos de hecho y de derecho que sustentaron la decisión. Obra en el expediente que los avalúos fueron remitidos al demandante los días 4 y 5 de julio de 2019 por correo electrónico⁷, esto es, 6 meses después de la notificación de la Resolución 690 de 2018.

Para la Sala, el estudio técnico era indispensable para acreditar la motivación de los actos acusados. La omisión de su incorporación como soporte de las decisiones administrativas, significó la disminución del ejercicio del derecho de defensa y contradicción de la demandante, más aún teniendo en cuenta que el acto de determinación remitía a ese informe técnico, con lo cual se debía entender que este hacía parte integral de la motivación del mismo. No cabe entonces afirmar que hubo una notificación por conducta concluyente del avalúo por parte de la demandante con ocasión de la presentación del recurso de reposición contra la Resolución 690 de 2018, pues en el mismo se manifiesta precisamente que no se conocen los avalúos que sustentan el monto del tributo cobrado⁸, por lo que no se puede concluir que de la presentación del recurso, se desprende el conocimiento de tales avalúos.

Si bien la Resolución 690 de 2018 dispone que el estudio técnico que sustenta la estimación de la participación en plusvalía que se liquida en el mismo acto hace parte

⁷ Samai CE, índice 2, folio 180.

⁸ Cfr. Hecho 19 del recurso de reposición (folio 122 c.p.).



de este⁹, este estudio no estuvo realmente disponible para la demandante, como lo demuestra el hecho de que tuvo que recurrir a la acción de tutela para obtener una copia del mismo¹⁰, ante la falta de respuesta completa por parte del municipio a la petición presentada el 6 de mayo de 2019¹¹, con miras a obtener copia íntegra del avalúo.

Motivación de los actos administrativos. Artículos 42 del CPACA, 77 de la Ley 388 de 1997 y 3 del Decreto 1420 de 1998. **No prospera el cargo**

Según lo dispuesto en el artículo 42 del CPACA, los actos administrativos que contengan decisiones que afecten a los particulares deben motivarse al menos de forma sumaria. La exposición expresa y concreta del análisis de los hechos y razones que fundamentan la decisión garantizan el derecho de defensa y de audiencia de los ciudadanos que se ven afectados con dichas decisiones. Así lo ha sostenido el Consejo de Estado¹²:

“La Sala ha expuesto que el acto administrativo, como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general y/o particular y concreto, se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa) y formal (procedimiento de expedición).

En la misma providencia se precisó que, ante la falta de los elementos estructurales señalados, el acto administrativo «adolecería de vicios de formación generadores de invalidez, que afectan su legalidad».

Ahora bien, de conformidad con el artículo 42 del CPACA, vigente para la época de los hechos, los actos administrativos que contengan decisiones que afecten a los particulares deben motivarse, pues el análisis de los hechos y razones que fundamentan la decisión garantizan el derecho de defensa y de audiencia del contribuyente.

Así pues, la motivación constituye un elemento necesario para la validez de los actos administrativos y se concreta en las «circunstancias o razones de hecho y de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión».

En la misma línea, la doctrina ha precisado que los motivos consisten «en el soporte fáctico y jurídico del sentido y alcance de la declaración o contenido del acto administrativo, así como lo que hace necesaria su expedición; y cuando por disposición de la ley los fines deben ponerse de manifiesto, aparecen en la parte motiva o considerativa del mismo».

La necesidad de motivación de los actos administrativos «no se reduce a un simple requisito formal de introducir cualquier argumentación». Por eso la Sala ha acudido al concepto de «razón suficiente» para indicar que la motivación «deberá contener, no obstante que sea sumaria, argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa las razones de la decisión».

Esta Sala ha señalado que los actos que liquidan tributos están suficientemente motivados «cuando expresan los datos exigidos por los artículos 712 y 719 del ET (y otras normas de carácter especial), de manera tal que el destinatario de la actuación y quien ejerce el control de legalidad puedan inferir, a partir de la lectura de la decisión, cuáles fueron las razones precisas que llevaron a que la deuda se determinara oficialmente, además de todas las circunstancias esenciales para entender esa conclusión y su alcance».”

En el caso concreto, los actos demandados tienen por objeto la liquidación del valor de participación en plusvalía de la zona urbana residencial de consolidación del predio ubicado en la calle 2 número 5 – 84 del municipio de Madrid, Cundinamarca. Esa

⁹ Artículo 2 de la Resolución 690 de 2018 (folio 111 c.p.).

¹⁰ Folios 251 y 252, c.p.

¹¹ Folios 145 y 146, c.p.

¹² Sentencia del 2 de octubre 2025, exp. 28462, MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello; del 28 de agosto de 2025, exp. 29335, MP. Luis Antonio Rodríguez Montaña; del 1 de junio de 2023, exp. 25858, MP. Wilson Ramos Girón; 19 de agosto de 2021, exp. 24713, MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, del 21 de agosto de 2021, exp. 24503, MP. Stella Jeannette Carvajal Basto.



liquidación debe hacerse según el procedimiento indicado en el artículo 77 de la Ley 388 de 1997, que dispone:

“Artículo 77. Efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo. Cuando se autorice un mayor aprovechamiento del suelo, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se determinará el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. En lo sucesivo este precio servirá como precio de referencia por metro cuadrado.
2. El número total de metros cuadrados que se estimará como objeto del efecto plusvalía será, para el caso de cada predio individual, igual al área potencial adicional de edificación autorizada. Por potencial adicional de edificación se entenderá la cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite en la respectiva localización, como la diferencia en el aprovechamiento del suelo antes y después de la acción generadora.
3. El monto total del mayor valor será igual al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia, y el efecto plusvalía por metro cuadrado será equivalente al producto de la división del monto total por el área del predio objeto de la participación en la plusvalía”.(Resalta la Sala)

Para determinar el valor comercial de los inmuebles sobre los que se liquida el efecto plusvalía, debe realizarse un avalúo por parte de la entidad autorizada para ello, según lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 1420 de 1998:

“Artículo 3. La determinación del valor comercial de los inmuebles la harán, a través de un avalúo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las lonjas de propiedad raíz del lugar donde se ubiquen los bienes objeto de la valoración.”(Resalta la Sala)

En el caso concreto, la Resolución 690 del 20 de diciembre de 2018 señala que el efecto plusvalía de los predios objeto del debate asciende a \$102.000 por metro cuadrado, e indica expresamente en su artículo 2 que *“la presente resolución incorpora el informe técnico del 20 de diciembre de 2017 elaborado por el Ing. José Leonardo Estrada y el Arq. Freddy Alberto Piñeros de la Empresa Inmobiliaria de Cundinamarca que sirvió de base para la liquidación y hace parte integral del presente acto administrativo”*. Sin embargo, dicho informe técnico no fue anexado al acto administrativo que determinó la plusvalía, circunstancia que consta en el expediente y sobre la cual concuerdan las partes.

Para la Sala, la información incluida en la resolución demandada no es suficiente para sustentar la forma como se calculó el gravamen de plusvalía a cargo de la parte demandante, en tanto no contiene la totalidad de aspectos fundamentales para la verificación pertinente, como son el método y demás valores tenidos en cuenta para su expedición, circunstancia que imposibilita confrontar los datos utilizados para el cálculo por parte de la administración con el fin de corroborar si se ajustaron al procedimiento de cálculo de la plusvalía establecido por la ley.

Según lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 388 de 1997 arriba transcrito, la administración debe estimar un valor inicial de los inmuebles sujetos a participación en plusvalía, que en comparación con el valor de los mismos por metro cuadrado resultante de la acción urbanística generadora de plusvalía, arroja una diferencia que constituye el mayor valor sobre el cual puede calcularse la participación a la que tiene derecho la entidad pública que la exige. El deber legal de motivar los actos demandados supone que el particular debe contar con acceso pleno a todas las fuentes de información relativa a este procedimiento, así como a una exposición clara y completa de la forma como fueron tratados tales datos, de forma tal que sea posible examinarlos frente al procedimiento indicado en la ley, y así verificar si los supuestos fijados por la misma para el cálculo son efectivamente cumplidos.



La imposibilidad de confrontar tal estudio con los datos tomados para el cálculo de plusvalía, hacen imposible examinar la veracidad de los datos tomados para la estimación de la plusvalía, al punto de impedirle ejercer su derecho de defensa y contradicción frente a las consideraciones de la administración.

Así, se concluye que en este caso los actos demandados no contienen una explicación suficiente de la liquidación del efecto plusvalía en este caso, como lo exige la ley, en tanto que el informe técnico que hace parte del mismo no fue conocido oportunamente por el contribuyente para ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Conclusión

La administración vulnera el derecho de defensa y contradicción del contribuyente cuando no garantiza el acceso oportuno al informe técnico o avalúo que sirve de fundamento para la liquidación del efecto plusvalía, pues dicho documento constituye un elemento esencial de motivación del acto administrativo.

Condena en costas a la parte demandada en esta instancia

La Sala condenará en agencias en derecho en esta instancia a la parte demandada, con un (1) salario mínimo legal mensual vigente, según lo dispuesto por el Acuerdo No. PASAA16-10554 del 5 de agosto del 2016 del Consejo Superior de la Judicatura, y en atención a lo establecido por el artículo 365.3 del CGP., en cuanto se confirmará en su totalidad la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda.

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 por las razones expuestas en esta providencia.
2. **Condenar** en costas a la parte demandada, en su modalidad de agencias en derecho, con un (1) salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con el Acuerdo No. PASAA16-10554 del 5 de agosto del 2016 del Consejo Superior de la Judicatura y la parte motiva de esta providencia.
3. **Reconocer** personería jurídica al abogado Cesar David Gordillo Vidales.

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

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

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Aclara voto

(Firmado electrónicamente)

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

(Firmado electrónicamente)

CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>