



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-37-000-2018-00560-01 (27773)
Demandantes: Mónica Valderrama Fonseca, Margarita Fonseca de Valderrama, María Margarita Brígida Valderrama Fonseca, Carlos Eduardo Valderrama Fonseca, María Celeste Valderrama Fonseca, Francisco Eusebio Valderrama Fonseca, Ricardo Jerónimo Valderrama Fonseca y Angélica Valderrama Fonseca.
Demandado: Municipio de Sopó (Cundinamarca)
Temas: Participación en plusvalía por mayor aprovechamiento del suelo. Determinación.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 16 de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección B, que anuló parcialmente los actos administrativos demandados en los siguientes términos¹:

“PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad parcial del Decreto 262 del 17 de noviembre de 2017, *“Por medio del cual se liquida la participación del efecto plusvalía para los predios incluidos dentro del Palan Parcial Pionono perteneciente a la zona de expansión urbana del Municipio de Sopó, el cual fue adoptado por el Decreto Municipal 080 de 2003 y Decreto 118 de 2016”*, así como la nulidad parcial del Decreto Municipal 063 del 12 de marzo de 2018, que resolvió el recurso de reposición, con la aclaración de que ello únicamente tiene efectos en lo que respecta a la liquidación asignada al inmueble identificado con el número Catastral 00-00-0002-0177-000 y la Matrícula Inmobiliaria 176-0011627, de propiedad de los demandantes, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que los actores no están obligados al pago del efecto plusvalía a ellos determinado en su calidad de propietarios del inmueble identificado con el número catastral 00-00-0002-0177-000 y matrícula inmobiliaria número 176-0011627, por valor de \$1.177.651.221, en virtud de la anulación parcial del ordinal anterior.

TERCERO: NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

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

ANTECEDENTES

Actuación administrativa

Los demandantes son propietarios del predio identificado con matrícula inmobiliaria 176-0011627, ubicado en el municipio de Sopó (Cundinamarca), registrado en la Oficina de Instrumentos Públicos de Zipaquirá². El predio se encuentra incluido en el área regulada por el Decreto Municipal 080 de 2003, por medio del cual se adoptó el

¹ Páginas 60 y 61 del archivo nro. 26 del expediente electrónico de primera instancia en la plataforma Samai (https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=250002337000201800560011100103).

² Folio 260, c.a. 3 (página 313 del archivo nro. 22 en Samai).



plan parcial de desarrollo de la zona de expansión urbana del municipio de Sopó, y la reglamentación para el manejo de sus áreas de planeamiento³.

El 8 de julio de 2016 se expidió el Decreto Municipal 118, por medio del cual se modificaron las condiciones de edificabilidad de la zona de expansión urbana del municipio de Sopó, aumentando el área edificable⁴.

Mediante el Decreto Municipal 262 del 17 de noviembre de 2017, el municipio de Sopó liquidó el efecto plusvalía del predio de los demandantes por el hecho generador de autorización de un mayor aprovechamiento del suelo⁵. El decreto mencionado fue notificado junto con el avalúo nro. 265, realizado por la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, que sirvió de base para la liquidación de la plusvalía correspondiente al predio de los demandantes⁶.

El 20 de diciembre de 2017, los demandantes interpusieron recurso de reposición contra el Decreto Municipal 262 de 2017⁷, el cual fue resuelto mediante el Decreto Municipal 063 del 12 de marzo de 2018, confirmando la decisión inicial⁸.

DEMANDA Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Pretensiones de la demanda y normas violadas

Mónica Valderrama Fonseca, Margarita Fonseca de Valderrama, María Margarita Brígida Valderrama Fonseca, Carlos Eduardo Valderrama Fonseca, María Celeste Valderrama Fonseca, Francisco Eusebio Valderrama Fonseca, Ricardo Jerónimo Valderrama Fonseca y Angélica Valderrama Fonseca, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, formularon ante esta jurisdicción las siguientes pretensiones⁹:

“PRIMERA: Se declare la Nulidad del Decreto Municipal No. 262 de 2017 “Por medio del cual se liquida la participación del Efecto Plusvalía para los predios incluidos dentro del Plan Parcial Pionono perteneciente a la zona de expansión urbana del Municipio de Sopó, el cual fue adoptado por el Decreto Municipal 080 de 2003 y Decreto 118 de 2016” en lo relativo al predio identificado con el número catastral 00-00-0002- 0177-000. Lo anterior de acuerdo con las consideraciones presentadas en los Numerales VI y VII de este documento.

SEGUNDA: en el evento que se declare la nulidad del Decreto Municipal No. 262 de 2017 “Por medio del cual se liquida la participación del Efecto Plusvalía para los predios incluidos dentro del Plan Parcial Pionono perteneciente a la zona de expansión urbana del Municipio de Sopó, el cual fue adoptado por el Decreto Municipal 080 de 2003 y Decreto 118 de 2016”; se ordene al Municipio de Sopó, Cundinamarca que realice la liquidación del efecto plusvalía en lo relativo al predio identificado con el número catastral 00-00-0002-0177- 000, con arreglo al procedimiento establecido en el Artículo 77 de la Ley 388 de 1997 y de la forma como fue expuesto y detallado en el Numeral 5.4.3. de la presente acción, a saber:

(...)

TERCERA: en el evento de la nulidad del Decreto Municipal No. 262 de 2017 “Por medio del cual se liquida la participación del Efecto Plusvalía para los predios incluidos dentro del Plan Parcial Pionono perteneciente a la zona de expansión urbana del Municipio de Sopó, el cual fue adoptado por el Decreto Municipal 080 de 2003 y Decreto 118 de 2016”; se ordene al Municipio de Sopó, Cundinamarca la devolución de los recursos que se hubieren pagado de más por concepto de la participación del efecto plusvalía. Que el anterior reembolso se haga de acuerdo con lo establecido en el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según lo probado y a favor de mis poderdantes y mío.

³ Folios 140 y ss., c.p. (págs.143 y ss. del archivo nro. 4 en Samai).

⁴ Folios 204 y siguientes, c.p. 2 (págs.2 y ss. del archivo nro. 19 en Samai).

⁵ Folio 252, c.p 2 (pág. 84 del archivo nro. 19 en Samai).

⁶ Folios 262 a 329, c.p 2 (págs. 94 a 160 del archivo nro. 19 en Samai).

⁷ Folios 330 y ss., c.p. 2 (págs. 162 y ss., archivo nro. 19 en Samai).

⁸ Folios 393 a 408, c.p 2 (págs. 225 a 240 del archivo nro. 19 en Samai).

⁹ Págs. 1 y 2 del archivo nro. 51 en Samai.



CUARTO: [sic] se condene al Municipio de Sopó, Cundinamarca al pago de las costas procesales y honorarios que se hayan causado en el desarrollo del proceso Contencioso Administrativo.”

Los demandantes indicaron como normas vulneradas los artículos los artículos 77 y 78 de la Ley 388 de 1997.

Concepto de violación y oposición

En la demanda se indicó el concepto de la violación de las normas antes referidas, y en la contestación de la demanda se ejerció el derecho de contradicción, así:

Primer cargo: “Falta de motivación. Violación del procedimiento para la liquidación del efecto plusvalía por mayor aprovechamiento del suelo”. Cuantía: \$1.177.651.221

1. A juicio de los **demandantes**, el Decreto 262 de 2017 adolece de falta de motivación, pues el municipio no realizó ningún análisis relativo al cambio de las condiciones de edificabilidad del predio de los demandantes entre lo dispuesto en el Decreto 080 de 2003, y lo consignado en el Decreto 118 de 2016. Los cambios urbanísticos derivados de las normas mencionadas dan lugar a que el predio de los demandantes haya adquirido mejores condiciones de edificabilidad, lo que da lugar al hecho generador de plusvalía de mayor aprovechamiento del suelo.

El procedimiento para estimar el efecto plusvalía propio de este hecho generador se encuentra en el artículo 77 de la Ley 388 de 1997. Por ello, la administración debía:

- Establecer el valor comercial por metro cuadrado del predio antes de la acción urbanística para fijar el precio de referencia,
- Luego, debía estimar el área potencial adicional de la edificación autorizada con la nueva norma,
- Multiplicar esta cifra por el precio de referencia, y
- Dividirlo por el número de metros cuadrados que comprenden el área total del predio beneficiado.

En concreto, primero debía tomarse el área neta urbanizable (restando lo correspondiente a las cesiones y afectaciones viales establecidas en el plan parcial), el índice de ocupación (70%) y el de construcción (3 pisos), en vigencia del Decreto 080 de 2003, según el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio.

Posteriormente, debía estimarse el área edificable del predio según el Decreto 118 de 2016 y la diferencia de este valor con el área edificable según el Decreto 080 mencionado.

A diferencia de la Ley, el Decreto 262 de 2017 demandado siguió otro procedimiento, pues se basó en dos valoraciones del predio (antes y después de la acción urbanística), lo cual es propio de la estimación de la plusvalía por incorporación del suelo rural a urbano, o por cambio de uso. Al aplicar erróneamente la Ley 388 de 1997, el municipio desconoció el debido proceso, y lesionó injustificadamente el patrimonio de los propietarios.

Por lo anterior, el municipio estimó la plusvalía sobre el área neta del predio, y no sobre el área destinada al mejor aprovechamiento, como lo dispone el artículo 78 de la Ley 388 de 1997. Lo correcto era calcular el área útil y edificable según el Decreto 080 de 2003, y luego calcular el área útil y edificable según el Decreto 118 de 2016, para estimar la plusvalía sobre esa diferencia. Según los demandantes, de ese ejercicio resulta que la participación en plusvalía derivada del Decreto 118 de 2016 sobre su



propiedad ascendió a \$100.776.787,32, y no a los \$1.177.651.221 que liquidó la administración en los actos demandados.

2. Por su parte, el **municipio de Sopó**, en calidad de **demandado**, señaló que el Decreto 118 de 2016 aumentó el índice de construcción del predio de los demandantes, lo cual dio como resultado un mayor aprovechamiento del suelo, que a su vez constituye el hecho generador de la participación en plusvalía. A su turno, el índice de construcción establecido en el Decreto 080 de 2003 autorizaba la construcción de un máximo de tres pisos, la altura máxima permitida según el Decreto 118 de 2016 es de doce pisos, aumento que da lugar al pago de este tributo.

Para el cálculo de la zona neta urbanizable es necesario remitirse al Decreto 118 de 2016, que regula el cálculo y desarrollo de la zona de expansión urbana. No cabe tampoco efectuar el cálculo según el Decreto 080 de 2003, en tanto esta disposición fue modificada mediante el establecimiento de un mayor índice de aprovechamiento.

La liquidación contenida en los actos demandados se basó en el experticio realizado por la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, entidad idónea contratada para el efecto, por un perito debidamente inscrito ante Asolonjas, con base en la normatividad aplicable, y teniendo en cuenta el hecho generador de mayor aprovechamiento del suelo. No se desconoció el derecho al debido proceso, en tanto una vez notificado el acto demandado, los demandantes interpusieron el recurso procedente según la ley.

Los demandantes objetan los actos acusados indicando que la estimación de la plusvalía contiene un error de cálculo, pero no aclaran cuál fue el supuesto error. Por el contrario, el Decreto 262 de 2017 se expidió conforme la normatividad aplicable, y con base en el avalúo realizado por la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca.

Si los demandantes no compartían las conclusiones de este experticio, para objetarlo debían presentar otro dictamen, como lo ordena el artículo 289 del C.G.P., en lugar de afirmar que hubo un error de cálculo en el dictamen utilizado por el municipio, y tomarlo como una falsa motivación.

Segundo cargo: *“Falsa motivación, por cuanto los fundamentos del acto demandado no obedecen a la realidad”.*

1. Los **demandantes** sostienen que la inadecuada aplicación de la metodología establecida en la ley para el cálculo de la plusvalía por el hecho generador de mayor aprovechamiento del suelo conlleva una falsa motivación de los actos demandados, que da lugar a su nulidad, en tanto no se ajustaron a los criterios técnicos y jurídicos dispuestos en la ley para ello.

2. El **municipio** responde a esta objeción afirmando que no se presenta falsa motivación, ya que los actos demandados fueron expedidos conforme a lo señalado en la Ley 388 de 1997 para el cálculo de la plusvalía. No hay lugar a acceder al restablecimiento del derecho solicitado, pues la demanda no especificó el derecho que se considera vulnerado, ni cabe acceder a la pretensión de devolución de los dineros pagados, pues los demandantes no han pagado suma alguna por concepto de plusvalía a favor del municipio.

El efecto plusvalía se calculó en el experticio técnico según la metodología indicada en la ley y los requisitos previstos en la Resolución 620 de 2008 expedida por el IGAC. No hubo inconsistencias ni errores en el cálculo del efecto plusvalía contenido en los actos; por el contrario, el avalúo se ocupó de calcular el valor del efecto plusvalía derivado del hecho generador del mayor aprovechamiento del suelo, tal como lo indica el artículo 77 de la Ley 388 de 1997.



SENTENCIA APELADA Y RECURSO DE APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA

El Tribunal accedió a las pretensiones de la demanda y a título de restablecimiento del derecho, dispuso que los demandantes no estaban obligados al pago del tributo señalado en los actos demandados¹⁰, sin condenar en costas atendiendo a las consideraciones que se exponen más adelante. A su vez, la parte demandada apeló la decisión del *a quo*¹¹ expresando los reproches que también se enlistan a continuación¹².

Primer cargo: *“Falta de motivación. Violación del procedimiento para la liquidación del efecto plusvalía por mayor aprovechamiento del suelo”*. Cuantía: \$1.177.651.221

1. Respecto del cálculo de la participación en plusvalía, el **Tribunal** señaló que el avalúo que sustenta los actos demandados no se ajustó a los parámetros legales exigidos para su realización, en la medida en que no se utilizaron aspectos objetivos ni datos comparables, pues sus fuentes no son verificables en lo que respecta a los inmuebles en los que se basó para establecer el precio de referencia, así como tampoco en lo relacionado con la información a partir de la cual dedujo el precio del metro cuadrado después del hecho generador de la participación. Por ello, el procesamiento de los datos presentado en el avalúo carece de validez para fijar el valor del suelo para los dos escenarios del cálculo del efecto plusvalía.

Concluye que el decreto demandado se encuentra viciado de falta de motivación, ya que se impidió a los actores ejercer su derecho de contradicción y defensa, comoquiera que no se les proporcionó la información suficiente para poder atacar los aspectos económicos derivados de la acción urbanística. Los métodos o técnicas para realizar avalúos exigen la recolección de información estadística o del mercado inmobiliario que tenía que estar debidamente documentada en el trabajo pericial rendido, que pudiese ser verificada o contrastada, lo cual no ocurrió en este caso.

2. El **demandado** impugnó la sentencia de primera instancia, por considerar que el avalúo que sirvió de base para la expedición de los actos demandados fue elaborado por la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, entidad especializada en la materia, con base en la normatividad aplicable para el caso contenida en la Ley 388 de 1997.

La liquidación se realizó con base en el estudio mencionado, partiendo del hecho generador del efecto plusvalía consistente en mayor edificabilidad derivada de la modificación al plan parcial, atendiendo al procedimiento para establecer el valor del efecto plusvalía, y con observancia del debido proceso y de las normas aplicables sobre la materia. No puede decirse que los demandantes no están obligados al pago de la participación del efecto plusvalía, ya que el hecho generador aún está vigente.

Segundo cargo: *“Falsa motivación, por cuanto los fundamentos del acto demandado no obedecen a la realidad”*.

1. El **Tribunal** concluyó que el evaluador que realizó el cálculo del efecto plusvalía no acreditó su inclusión en el Registro Nacional de Avaluadores, requisito exigible según lo dispuesto en las leyes 388 de 1997 y 1673 de 2013.

Al desacreditarse la validez jurídica del avalúo que sirvió de base para la liquidación de la participación en plusvalía a cargo de los demandantes, se acredita la falsa motivación de los actos demandados que liquidan tal tributo, por lo que hay lugar a

¹⁰ Samai Tribunal, índice 8.

¹¹ Samai Tribunal, índice 34.

¹² Samai Tribunal, índice 12.



declarar su nulidad y declarar, a título de restablecimiento del derecho, que los demandantes no están obligados al pago de la participación en plusvalía consignada en tales actos.

2. El demandado no se refirió en su recurso de apelación a la conclusión del Tribunal relativa a la idoneidad del evaluador que realizó el cálculo de la participación en plusvalía a cargo de los demandantes.

3. No obstante, el **demandado** añadió que, dado que el fallo apelado solo dispone una nulidad parcial, no anula los actos administrativos por los cuales se estableció el hecho generador, por lo que la obligación del pago de la participación del efecto plusvalía todavía permanece sobre los inmuebles incluidos en esa decisión administrativa. Tal nulidad parcial solo cobija la liquidación asignada al inmueble de los demandantes, lo que indica que los demás predios incluidos en los decretos antes citados sí tienen la obligación de pagar el tributo de participación en el efecto plusvalía.

En todo caso, considera que de anularse los actos demandados, debe revocarse el numeral segundo del fallo proferido y, en su defecto, ordenarse la reliquidación del efecto plusvalía, pues aún les asiste la obligación a los demandantes, comoquiera que no está en controversia la existencia del hecho generador.

4. La magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda salvó parcialmente el voto, por estimar que la orden de restablecimiento acogida por la decisión mayoritaria del Tribunal excedería las pretensiones del medio de control, en tanto los demandantes reconocen ser sujetos pasivos del tributo en discusión, y propusieron en la demanda una liquidación alternativa. A su juicio, debió tenerse en cuenta la liquidación del tributo realizada por los demandantes, con la advertencia de que mientras la obligación se encuentre exigible, el municipio puede agotar el trámite de un nuevo avalúo para esclarecer el valor real del mismo, e iniciar la correspondiente actuación administrativa de determinación¹³.

5. Por su parte, la magistrada Carmen Amparo Ponce Delgado aclaró su voto, por considerar que debió señalarse que aunque existió una irregularidad en el trámite de determinación del efecto plusvalía adelantado por la entidad municipal, ello no es óbice para que la administración pueda establecer nuevamente el tributo, atendiendo al procedimiento legal establecido¹⁴.

PRONUNCIAMIENTOS FINALES

El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 19 de diciembre de 2023¹⁵. Dado que no se decretaron pruebas en segunda instancia, en concordancia con el numeral 5.º del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, no se corrió traslado para alegar.

De todas formas, el municipio apelante se pronunció en segunda instancia, mediante memorial remitido el 18 de enero de 2024, en el que reiteró los argumentos expuestos en su recurso de apelación¹⁶.

El **Ministerio Público** guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

¹³ Documento nro. 12 del expediente electrónico de primera instancia en Samai.

¹⁴ Documento nro. 31 del expediente electrónico de primera instancia en Samai.

¹⁵ Documento nro. 24 del expediente electrónico en Samai.

¹⁶ Documento nro. 40 del expediente electrónico en Samai.



- (i) ¿El cálculo de la participación en plusvalía por mayor aprovechamiento del suelo a cargo de los demandantes, contenido en los actos demandados, se efectuó de conformidad con el procedimiento y los criterios fijados en la Ley 388 de 1997?
- (ii) En caso de que se concluya que no hay lugar al cobro de participación plusvalía conforme los actos demandados, ¿hay lugar, a título de restablecimiento del derecho, a eximir a los demandantes de todo pago a título de participación en plusvalía, conforme a lo decidido por el Tribunal?

Análisis del caso concreto

Determinación de la participación en plusvalía por mayor aprovechamiento del suelo

Para efectos de estimar el efecto plusvalía derivado de la acción urbanística que permite un mayor aprovechamiento del suelo (y a partir de allí, el monto correspondiente al tributo), el artículo 77 de la misma ley señala el procedimiento que debe adelantarse, para lo cual indica que debe hallarse un precio de referencia, que deberá después aplicarse al área potencial adicional de edificación autorizada. Dice esta norma:

“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”.

En este caso, no se discute por las partes el hecho de que los actos demandados fueron expedidos con ocasión de la configuración del efecto plusvalía sobre el predio de propiedad de los demandantes, correspondiente al mayor aprovechamiento del suelo derivado de la expedición del Decreto Municipal 118 del 8 de julio de 2016, a través del cual se complementó la normatividad del Plan Parcial Pionono correspondiente a la zona de expansión urbana del municipio de Sopó.

La resolución 620 de 2008 del IGAC, por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997, en el artículo 27 señala que cuando se autorice un mayor aprovechamiento del suelo, el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles en las zonas o subzonas beneficiadas, con características geoeconómicas homogéneas, antes y después de la acción urbanística generadora de plusvalía, se determinará con el método (técnica) residual y/o de mercado.



Conforme a dicha resolución, el método residual es el que busca establecer el valor comercial del bien, normalmente para el terreno, a partir de estimar el monto total de las ventas de un proyecto de construcción, acorde con la reglamentación urbanística vigente y de conformidad con el mercado del bien final vendible, en el terreno objeto de avalúo. Para encontrar el valor total del terreno, *“se debe descontar, al monto total de las ventas proyectadas, los costos totales y la utilidad esperada del proyecto constructivo. Es indispensable que además de la factibilidad técnica y jurídica se evalúe la factibilidad comercial del proyecto, es decir la real posibilidad de vender lo proyectado”* (art. 4).

Por su parte, el método de comparación o de mercado es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial (art. 1).

En el acápite denominado *“9. CÁLCULO DE PLUSVALÍA”* del avalúo nro. 265 de 2017, en el cual se basaron los actos administrativos cuestionados para la estimación de la participación en plusvalía a cargo de los demandantes, se precisó que *“... se realizó Investigación de mercado sobre predios de Uso urbano no urbanizados en zonas homogéneas similares al Inmueble objeto de este Cálculo, es decir, se utilizó el Método Comparativo o de Mercado. (Ver Anexo 1)”*¹⁷. Lo anterior indica que el municipio acudió a uno de los métodos permitidos por el ordenamiento legal para calcular el efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo.

En el Anexo nro. 1, al cual remite mismo documento, se lee la siguiente información¹⁸:

“15.1 ANTES DEL HECHO GENERADOR

“15.1.1 INVESTIGACIÓN INDIRECTA

Dato	Ubicación	Pisos	Descripción general del inmueble	Nombre fuente	Teléfono fuente	Área del terreno M2	Valor del predio	% neg	Valor depurado	Valor M2
1	Lote del sector	X	Lote de terreno	Carlos Guerrero	(...)	29.349	\$6 500 000 000	10%	\$5 850 000 000	199.325
2	Lote urbano	X	Lote de terreno	No suministró datos	(...)	11.000	\$2 450 000 000	10%	\$2 205 000 000	200.455
3	Lote urbano pasando la finca Armenia	X	Lote de terreno	María Antonia Cárdenas	(...)	8.680	\$2 000 000 000	10%	\$1 800 000 000	207.373
4	Lote sector urbano	X	Lote de terreno	Fernando Bohórquez	(...)	4.800	\$1 200 000 000	10%	\$ 1 080 000 000	225.000
5	Entrada al municipio de Sopó- Sector Urbano	X	Lote de terreno	Inmobiliaria y Finca Raíz	(...)	4.220	\$1 145 000 000	10%	\$ 1 030 500 000	244.194
Promedio										\$215.269
Desviación										\$15.462
Coef. varia										7,18%
Límite superior										\$230.732
Límite inferior										\$199.807

En la sentencia apelada el tribunal puso de presente que no se contaba con documentos soporte que demostraran cuáles fueron los proyectos constructivos de los que se valió el perito evaluador para establecer el precio de referencia del metro cuadrado para la liquidación del efecto plusvalía. Y destacó que la relación de predios y sus datos (reflejados en la tabla que antecede) no justifican las razones por las cuales el inmueble de la demandante tenía un potencial de desarrollo similar, pues no constan las condiciones del mercado inmobiliario y las variables tenidas en cuenta para obtener

¹⁷ Samai Tribunal, índice 19 (folio 302, c.p. 2).

¹⁸ Ibidem



los valores del mercado, falencia insubsanable que imposibilitó el derecho de defensa y contradicción.

En el recurso de apelación, el municipio demandado afirmó que para la liquidación del efecto plusvalía se tuvo en cuenta el artículo 77 de la Ley 388 de 1997 y el estudio realizado por la empresa contratada, pero no propuso reparo concreto frente a la falta de soportes que advirtió el tribunal, los que a juicio resultaban necesarios en consideración a la técnica valuatoria utilizada para determinar el valor comercial del inmueble de los demandantes -método comparativo o de mercado-, que como se desprende de la Resolución 620 de 2008 del IGAC, se basa en el estudio de las ofertas o transacciones recientes de bienes similares y comparables, siendo necesario que se clasifiquen, analicen e interpreten para llegar a la estimación del valor comercial.

En este caso resulta que la relación de cinco predios y la información registrada sobre los mismos que obra en el avalúo analizado, no permite tener certeza de la forma como se estableció el precio comercial del inmueble discutido, con comparación de zonas geoeconómicas homogéneas, lo que repercutió en el ejercicio del derecho de defensa y contradicción de los actores. Es claro que de la información contenida en el anexo 1 del avalúo no puede determinarse si tales predios eran representativos del mercado inmobiliario, y si eran comparables con el inmueble de los demandantes, de manera que se pudiera concluir que la estimación del valor del mismo (y por tanto, del efecto plusvalía) fuese adecuado o correcto.

La Sala ha considerado que como cada método o técnica para realizar avalúos exige la recolección de información estadística o del mercado inmobiliario, esto debe estar documentado en los respectivos avalúos o pericias, 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 plusvalor¹⁹.

Así las cosas, se concluye que la parte apelante no desvirtuó lo expuesto por el tribunal en cuanto a la falta de documentación de la información que sirvió de soporte para realizar el cálculo del efecto plusvalía del predio de la demandante; en concreto, para establecer el precio de referencia aplicando el método comparativo o de mercado, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. De ahí que no sea suficiente que se relacionen los predios seleccionados para ser comparados, pues dadas las diferencias que se presentan entre los inmuebles, es necesario que quede reflejado en el documento de tasación la mecánica de homogeneización que se ha empleado en la aplicación del método de comparación.

Por lo anterior, y conforme a lo analizado en esta sentencia, se mantendrá la decisión del tribunal en relación con la falta de validez del avalúo que sirvió de fundamento para la expedición de los actos administrativos demandados. En consecuencia, lo procedente es declarar la nulidad parcial de dichos actos, específicamente en lo relativo a la liquidación del efecto plusvalía del predio de propiedad de los demandantes, como se dispuso en primera instancia.

El restablecimiento del derecho

En el recurso de apelación, el municipio afirmó que, si bien se solicitó la nulidad de los actos demandados, no procede el restablecimiento del derecho ordenado por el tribunal (la inexistencia de una obligación de pagar suma alguna a título de participación en plusvalía a cargo de los demandantes), teniendo en cuenta que existió un mayor aprovechamiento del suelo, lo que constituye el hecho generador del tributo.

¹⁹ Sentencias del 10 de marzo de 2002, exp. 25359, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; 16 de junio de 2022, exp. 24361, M.P. Milton Chaves García, y del 23 de octubre de 2025, exp. 27641, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



Conforme a lo expuesto en los antecedentes, es claro para la Sala que no se discute en este caso la realización del hecho generador de la participación en plusvalía por el mayor aprovechamiento del suelo derivado de la expedición del Decreto Municipal 118 de 2016. La objeción de los demandantes frente a los actos demandados se centró en la utilización de la metodología equivocada para el cálculo de la misma, en la medida en que no se siguió lo dispuesto en la ley para estimar el tributo siguiendo las reglas específicas para este hecho generador.

En contraste, los demandantes presentaron en su escrito de demanda una liquidación del efecto plusvalía, siguiendo lo establecido en el artículo 77 de la Ley 388 de 1997, que no fue objetada por la parte demandada²⁰. Para ello (i) tomaron como precio base de referencia por metro cuadrado (anterior a la expedición del Decreto 118 de 2016) la suma de \$190.000, valor que coincide con el utilizado por el avalúo nro. 265²¹. (ii) Este valor se multiplica por la diferencia entre el área potencial edificable según el Decreto 118 de 2016 (25.302,5 m²), y el área potencial edificable según el Decreto 080 de 2003 (21.639,09 m²). (iii) El resultado anterior (monto total del mayor valor) se divide por el área total del predio (10.121 m²), con el fin de hallar el valor del efecto plusvalía por metro cuadrado. (iv) El valor del efecto plusvalía por metro cuadrado se multiplica a su vez por el área potencial adicional de edificación, y a este resultado se le aplica la tarifa del 40% de la participación en plusvalía, para hallar el valor del tributo a cargo.

Esa estimación se resume en el siguiente cuadro:

1	Precio de referencia (m ²)	\$190.000
2	Edificabilidad Decreto 080/2003 (m ²)	21.639,09
3	Edificabilidad Decreto 118/2016 (m ²)	25.302,5
4	Diferencia (reng.3- reng.2) (m ²)	3.663,41
5	Total mayor valor (reng. 1 X reng. 4)	\$696.047.330
6	Área total del predio (m ²)	10.121
7	Efecto plusvalía por metro cuadrado (reng. 5/reng. 6)	\$68.772
8	Efecto plusvalía total (reng. 4 X reng. 7)	\$251.941.968,29
9	Tarifa participación en plusvalía	40%
10	Participación en plusvalía a cargo (reng. 8 X reng. 9)	\$100.776.787,32

Dado que tanto la parte demandante en la demanda como el municipio en su apelación, solicitaron que en caso de que se declarase la nulidad de los actos demandados se reliquidara el valor de la participación en plusvalía a su cargo conforme al cálculo arriba expuesto, la Sala concluye que debe accederse a esta pretensión. Por tanto, se modificará el numeral segundo de la sentencia apelada, y a título de restablecimiento del derecho, se reliquidará la participación en plusvalía a cargo de los demandantes en la suma de \$100.776.787,32.

Por otra parte, dado que no obran en el expediente pruebas de que se hayan efectuado pagos por parte de los demandantes a favor del municipio de Sopó a título de participación en plusvalía, se confirmará en lo demás la sentencia apelada.

Costas

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 nro. PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025 del Consejo Superior de la Judicatura, y en atención a lo establecido por el artículo 365.1 del CGP.

En consecuencia, la Sala confirmará parcialmente la sentencia apelada.

²⁰ Folios 46 a 48, c.p. 1. (págs. 61 a 64 del archivo nro. 3 en Samai).
²¹ Folio 302 c.p.2 (pág. 134 del archivo nro. 19 del expediente electrónico en Samai).



Radicado: 25000-23-37-000-2018-00560-01 (27773)

Demandantes: Mónica Valderrama Fonseca y otros

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. Modificar el numeral segundo de la sentencia apelada, **el cual quedará así:**

“**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, **liquidar** el efecto plusvalía en lo relativo al predio identificado con el número catastral 00-00-0002-0177- 000, y matrícula inmobiliaria número 176-0011627, en la suma de CIENTO MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS CON TREINTA Y DOS CENTAVOS M/C (\$100.776.787,32), en virtud de la anulación parcial de los actos demandados decretada en el ordinal anterior.”

2. En lo demás, confirmar la sentencia apelada.

2. Condenar en costas a la parte demandada, en su modalidad de agencias en derecho, con 1 SMLMV, de acuerdo con el Acuerdo nro. PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025 del Consejo Superior de la Judicatura, y la parte motiva de esta providencia.

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

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

(Firmado electrónicamente)

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN

(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>