CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

MAGISTRADA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación	05001-23-33-000-2017-01616-01 (30539)
Demandante	MARTHA PATRICIA CANCINO CAMPO
Demandado	MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Temas	Participación en plusvalía. Áreas de cesión obligatorias. Liquidación del gravamen.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sección decide los recursos de apelación interpuestos por ambas partes[1] contra la sentencia del 18 de julio de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Decisión, que decidió lo siguiente[2]:

> **PRIMERO: DECLARAR** no probadas las excepciones de mérito propuestas por el Municipio de Medellín.
>
> **SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD** de la Resolución 7662 del 28 de febrero de 2017 y de la Resolución No. 10460 del 27 de marzo de 2017, proferidas por la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín.
>
> **TERCERO: A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, ORDENAR** al Municipio de Medellín que, en el término de treinta (30) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, proceda a realizar una nueva liquidación de la participación en el efecto de plusvalía correspondiente al inmueble con matrícula inmobiliaria No. 001-759397, de propiedad de la señora Martha Patricia Cancino Campo, aplicando para ello el descuento de las áreas de cesión obligatoria establecidas en el Decreto 0473 de 2015, y garantizando el debido proceso de la contribuyente.
>
> **CUARTO:** En caso de que la demandante haya efectuado pagos en virtud de los actos administrativos anulados, se **ORDENA** al Municipio de Medellín el reintegro de las sumas pagadas en exceso, si las hubiere, una vez efectuada la nueva liquidación, las cuales deberán ser debidamente indexadas.
>
> **QUINTO: Negar las demás pretensiones de la demandante.**
>
> **SEXTO: Sin condena** en costas. […]

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Mediante el Decreto 0473 del 6 de abril de 2015, el alcalde del municipio de Medellín adoptó el «Plan Parcial "Colinas del Porvenir", polígono de tratamiento Desarrollo en Suelo Urbano Z6_D_4 […]», y dispuso la procedencia del cobro de la participación en plusvalía en dicha área, entre otros.

La autoridad profirió la resolución 7662 del 28 de febrero de 2017, que liquidó la participación del efecto plusvalía para el inmueble con matrícula inmobiliaria 759397, cuyo 12.5% es propiedad de la señora Martha Patricia Cancino Campo.

---

1 La parte demandante presentó apelación adhesiva a la interpuesta por el municipio de Medellín, ambas fueron admitidas mediante auto del 24 de octubre de 2025, Samai, índice 7.

2 Samai de tribunal, índice 40. Págs. 13 a 14.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Previa interposición de recurso de reposición, la administración confirmó la totalidad de la decisión en la resolución 10460 del 27 de marzo de 2017.

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló en la reforma a la demanda las siguientes pretensiones[3]:

> **Primera**: Que se declare la nulidad de la Resolución **7662 del 28 de febrero de 2017**, emitida por la Secretaría de Hacienda – Subsecretaría de Ingresos del Municipio de Medellín, por medio de la cual se liquidó el efecto Plusvalía para el inmueble con matrícula inmobiliaria número 759397, el cual hace parte del Polígono de Desarrollo Z6_D_4 del Plan Parcial Colinas del Porvenir, de propiedad en común y proindiviso de la demandante, en la suma de $313.737.240,oo.
>
> **Segunda**: Que se declare la nulidad de la Resolución No. **10460 del 27 de marzo de 2017**, por medio de la cual la Subsecretaría de Ingresos del Municipio de Medellín, resolvió el recurso de reposición formulado y a través de la cual se confirmó la decisión recurrida.
>
> **Tercera**: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se declare que mi representada no estaba obligada al pago de las sumas relativas al efecto de plusvalía previsto en dichos actos administrativos y en consecuencia se disponga **el reintegro o la devolución** del dinero ya cancelado por este concepto el día 23 de junio de 2017 en una suma de $**313.737.240.**oo, más los respectivos intereses a la tasa máxima permitida por la ley desde la fecha de dicho pago y hasta cuando se haga su devolución.
>
> **Cuarta**: Que también a título de restablecimiento del derecho y como consecuencia de las anteriores declaraciones, se ordene a la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente, la cancelación de las anotaciones realizadas en virtud de la determinación y liquidación del cobro de la participación en el efecto plusvalía, para el inmueble con matrícula inmobiliaria número 001-759397.
>
> **Quinta**: Que se condene a la entidad demandada a pagar las costas y agencias en derecho.
>
> **Sexta**: Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos legales.

Invocó como normas violadas los artículos 29 y 363 de la Constitución Política; 3, 40, y 42 de la Ley 1437 de 2011; 75 a 78, 80, 81, 86 y 87 de la Ley 388 de 1997; 482 del Acuerdo 046 de 2006; 48 del Decreto 0473 de 2015. También mencionó el documento técnico de soporte diagnóstico Tomo I del Plan Parcial Colinas del Porvenir (punto 9.2.1.2.). El concepto de violación se resume a continuación[4]:

Indicó que la administración desconoció las disposiciones legales que contemplan el procedimiento para la determinación y aplicación del efecto plusvalía, toda vez que para el caso concreto, para establecer el plusvalor, debían realizarse dos avalúos; uno, antes del inicio de la acción (en vigencia del Acuerdo 62 de 1999) y otro, una vez finalizara la misma (por el Acuerdo 46 de 2006), para así poder determinar si hubo un incremento en el valor del suelo; no obstante, en los actos demandados se hizo referencia a los informes AE-0605/01 del 14 de diciembre de 2015, AE-003 del 22 de enero de 2016 y AE-003/01 del 15 de febrero de la misma anualidad, como fundamento para la liquidación del efecto plusvalía, los cuales fueron proferidos con

[3] Samai, índice 25- PDF reforma o adición demanda, págs. 2 a 3.
[4] Se tiene en cuenta el concepto de violación del escrito inicial, así como de los ajustes realizados con la reforma a la demanda. *Ibidem.*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

posterioridad al Decreto 0473 de 2015, que adoptó el plan parcial Colinas del Porvenir, y que tampoco fueron puestos en conocimiento de la demandante.

Resaltó que, con los informes citados en las resoluciones demandadas, no es posible determinar el mayor valor del bien inmueble, ya que no existe un avalúo previo a las acciones realizadas en la zona expuesta por el municipio de Medellín en el plan parcial, que ordenó el cobro de plusvalía.

Señaló que el artículo 78 de la Ley 388 de 1997 establece el área objeto de participación de plusvalía así: «el número total de metros cuadrados que se considerará como objeto de la participación en la plusvalía será, para el caso de cada inmueble, igual al área total del mismo destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento, descontada la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para el espacio público de la ciudad, así como el área de eventuales afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas, las cuales deben estar contempladas en el plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen»[5]; no obstante, el ente territorial realizó la liquidación con el área total del predio, ignorando el valor con el que ya contaba el inmueble antes de la respectiva acción.

Agregó que, no tomó como base la zona de mayor aprovechamiento, ni tuvo en cuenta las deducciones por cesiones y obligaciones urbanísticas a las que se refiere el mencionado artículo[6], dejando de lado que con la normativa anterior el predio tenía asignado un índice de construcción y un índice de ocupación.

Determinó que las áreas a ceder para espacio público y vías eran 28.967.89 m^2 (sic), esto es, más del 50% del área total del lote número 8, afirmando que no puede admitirse que en contravía de las previsiones legales y normativas se liquide el efecto plusvalía sobre la totalidad del área, sin tener en cuenta las deducciones que jurídicamente se debieron realizar. También determinó el mayor aprovechamiento del suelo o del espacio urbano que por el cambio normativo se da, pues antes de su presentación, el suelo también podía ser aprovechado; así, comparó el aprovechamiento del lote número 8 según la norma anterior (acuerdo 23 de 2000) y según la nueva norma derivada del Acuerdo 046 de 2006 y del Decreto Municipal 473 de 2015 y definió que se presentó un mayor aprovechamiento de la norma de 13.294,09 m^2, por lo que en el acto demandado tampoco se tuvo en cuenta el hecho de que el mayor aprovechamiento de la norma realmente recae sobre 13.294,09 m^2 y no sobre los 52.271,63 m^2 que tiene el lote.

Concluyó que no se permitiría el cobro de plusvalía alguna en el caso, en tanto el área total del lote destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento equivale a 13.249 m^2 a lo cual habría que descontarle la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público y vías que equivale a 28.967.89 m^2, lo cual arroja como resultado una cifra negativa.

Sostuvo que la actuación vulneró el principio de irretroactividad tributaria, puesto que los actos se fundamentaron en el procedimiento dispuesto en el Decreto 752 de 2013, por lo que para efectos de la liquidación tuvo en cuenta los informes hechos a finales del 2015 y principios del 2016, ignorando que el mayor aprovechamiento producto de la modificación de la norma tuvo origen en el acuerdo 046 de 2006 y no con el Decreto 473 de 2015. Así, era improcedente la aplicación del mencionado Decreto 752 del 2013[7], y correspondía realizar la liquidación con base en los Planes de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) de los años 1999 y 2006.

---

5 *Ibidem,* PDF Reforma a la demanda, pág. 19.
6 Citó la sentencia del 13 de septiembre de 2012, exp. 66001-23-31-000-2008-00043-01, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.
7 Citó la sentencia del 26 de febrero de 2015, exp. 20349, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Adujo la violación del debido proceso y del derecho de defensa por parte de la administración, al no poner en su conocimiento los avalúos o informes que sirvieron como sustento para la liquidación del tributo, omisión que se presentó antes de la expedición de los actos y tampoco se subsanó con su notificación. Advirtió que, si bien la Ley 388 de 1997 no determinó de forma expresa la publicidad de dichas actuaciones, ante el vacío normativo se debió aplicar de forma supletoria la Ley 1437 de 2011.

Oposición de la demanda

El municipio de Medellín solicitó negar las pretensiones[8], para lo cual mencionó que algunos de los hechos y afirmaciones de la demandante no eran suficientes para decretar la nulidad de las resoluciones, y que los actos a notificar eran las decisiones demandadas y no los informes técnicos. Indicó que para determinar el valor final del lote (P2) se excluyó lo correspondiente a la vía y cálculo de obligaciones, así como las áreas de manejo especial.

Planteó como excepciones de mérito *i)* la **exequibilidad condicionada del artículo 81 de la Ley 388 de 1997**, la cual se declaró mediante sentencia C-035 de 2014 respecto de los mecanismos de notificación de los actos administrativos; *ii)* **la falta de causa para demandar**, al no existir una emisión irregular del acto demandado; y *iii)* **la sujeción plena al debido proceso**, ya que el artículo 80 de la Ley 388 de 1997 constituye norma superior para efectos del procedimiento previo al cálculo del efecto plusvalía, el cual fue tenido en cuenta por parte de la administración, siendo entonces inexistente la vulneración a norma superior alegada en la demanda.

Indicó que no es cierto que en el caso en que la diferencia de los aprovechamientos con la anterior y con la nueva norma fuera correcto, y tampoco que ese valor tenga alguna relación con el área de lote, ni mucho menos se le podrían descontar las obligaciones; lo adecuado sería calcular el valor del metro cuadrado del efecto plusvalía en función del área bruta o del área neta.

Adicionalmente, manifestó que los artículos 74 y 87 de la Ley 388 de 1997 establecen los hechos generadores del efecto plusvalía, de los que resulta claro que se causan por decisiones administrativas, es decir, se configuran de acuerdo con el POT o los instrumentos que lo desarrollen, donde se delimitan las zonas beneficiadas con las acciones urbanísticas del territorio. Precisó que en el Acuerdo 46 de 2006 el Concejo Municipal fijó los hechos generadores, resaltando que «en el mismo decreto que apruebe el plan parcial, se decidirá el cobro de la participación en plusvalía. El procedimiento para el cálculo del efecto plusvalía se iniciará cuando se adopte el respectivo plan parcial»[9].

Resaltó que, en el caso, dicho efecto se determinó mediante el Decreto 473 de 2015, que aprobó el plan parcial Colinas del Porvenir. Expuso que posterior a su expedición se realizó un análisis de aprovechamiento para el polígono Z6_D_4, comparando el índice de construcción y de ocupación establecido en los acuerdos 68 de 1999 y 467 de 2006[10].

Por último, se refirió a una sentencia del Consejo de Estado[11] para advertir que el efecto plusvalía era reconocido como un trámite interno a cargo del organismo de planeación del ente territorial, sujetado a la metodología de los artículos 76 a 78 de la Ley 388 de 1997.

---

8 Samai, índice 5. PDF contestación.
9 *Ibidem*, pág. 16.
10 Realizó un cuadro comparativo, *ibidem.*
11 Citó el exp. 16532, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, sin identificar providencia.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Decisión, declaró la nulidad de los actos accediendo parcialmente a las pretensiones y no condenó en costas.[12]

Refirió el contenido del marco aplicable (Ley 388 de 1997, los acuerdos municipales 046 de 2006 (POT) y 023 de 2000 (fichas Resumen de Normatividad Urbana y Rural), y el Decreto 0473 de 2015, así como la jurisprudencia aplicable al caso en concreto proferida por el Consejo de Estado y Corte Constitucional)[13] y relacionó los hechos probados dentro del proceso, destacando que el área total del lote es de 52.271,63 m^2, el total de cesión para espacio público es 18.760,81 m^2, y el total de cesión para vías de 10.316,43 m^2, e hizo referencia al testimonio del testigo técnico, el arquitecto Néstor Raúl Agudelo Cárdenas.

Indicó que el municipio de Medellín liquidó el efecto plusvalía del inmueble con matrícula 001-759397, en el que la demandante es propietaria de un 12.5%, teniendo como base el área total del inmueble, aun cuando el Decreto 0473 de 2015 impuso cesiones obligatorias para el proyecto urbanístico, en el que al lote 8 (predio de la demandante) le correspondía ceder 29.077,24 m^2 por espacio público y vías y precisó que en los cuadros de liquidación contenidos en los actos demandados no se evidenciaba en las operaciones aritméticas la deducción o descuento de estas cesiones obligatorias al momento de la determinación del tributo, sino que se multiplicó el valor de la plusvalía por el área total en metros cuadrados, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 388 de 1997.

Destacó que el Consejo de Estado[14], al resolver un caso análogo (referente al lote 7) diferenció el efecto plusvalía de la participación en plusvalía, pues para el cálculo de esta deben deducirse las áreas de cesión. Así, en el caso, al no realizarse esa operación, se desconoció norma superior, lo cual vicia de nulidad los actos.

En cuanto a la vulneración del debido proceso por falta de publicidad de los informes técnicos usados para el cálculo del tributo, adujo que, si bien la Ley 388 de 1997 no establecía su notificación, al ser un principio constitucional, debían tenerse en cuenta durante el procedimiento empleado; sin embargo, advirtió que al momento de presentar el recurso de reposición la demandante tuvo el correspondiente acceso y contó con la oportunidad para controvertirlos.

Sobre la irretroactividad de la norma, indicó que acogía lo dicho por el demandado, esto es, que el hecho generador de la plusvalía se origina con la expedición del plan parcial, instrumento que permite desarrollar el mayor aprovechamiento autorizado por el POT, por lo que resulta aplicable el Decreto 473 de 2015, norma que materializó la acción urbanística, y no, los acuerdos de 1999 y 2006.

En relación con los argumentos expuestos en la contestación de la demanda sobre la carga de la prueba o la ausencia del dictamen pericial para controvertir el cálculo matemático, señaló que eran improcedentes, en tanto la controversia radica en la aplicación indebida de la ley al no descontarse áreas de cesión y, sobre la presunta inexistencia de la obligación de notificar los informes técnicos, insistió que era contraria a principios legales y constitucionales.

Declaró la nulidad de los actos demandados, y ordenó como restablecimiento del derecho, una nueva liquidación de la participación de plusvalía, descontando las

[12] Samai de tribunal, índice 40.
[13] Sentencia del 14 de septiembre de 2023, exp. 27562 y C-155 de 2003, respectivamente.
[14] Citó la sentencia del 14 de septiembre de 2023, exp. 27562, sin identificar ponente.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

áreas correspondientes a las cesiones urbanísticas obligatorias, garantizando el debido proceso de la demandante. Precisó que, de haberse realizado algún pago por dicho concepto, se debían reintegrar de forma indexada a la demandante.

No condenó en costas por la prosperidad parcial de las pretensiones. Además, no encontró probada su causación.

Recurso de apelación

El **demandado** solicitó revocar la decisión del tribunal y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda[15], para lo cual señaló que la plusvalía, además de ser un tributo, era una herramienta de control del aprovechamiento del suelo, cuya base gravable se calcula con la diferencia entre el valor del suelo antes y después de la acción urbanística, esto es, con el mayor valor del suelo, según lo dispuesto en la Ley 388 de 1997. Así, el artículo 78 *ibidem* establece que el área de participación se liquida descontando del total de metros cuadrados del inmueble, lo destinado a cesiones urbanísticas obligatorias, siendo el resultado un total de área neta, a la cual se le aplica la tarifa correspondiente.

Explicó que la administración tuvo en cuenta las áreas netas del plan parcial Colinas del Porvenir, dentro de los que se encontraba el polígono de desarrollo, en el que las densidades y aprovechamientos se calculan en función de las áreas brutas excluyendo las áreas de manejo especial (AME). Precisó que el cálculo expuesto en los actos demandados no se efectuó con la totalidad del terreno, sino que se usó un método residual establecido en los informes técnicos realizados por profesionales expertos en el asunto, cumpliendo el Decreto 473 de 2015.

Sostuvo que, en el plan parcial, los aprovechamientos se indicaron con base en las áreas totales de los predios (área bruta), donde las cesiones de suelo y de vías eran parte integral del desarrollo urbanístico del proyecto; además, se hizo un reparto equitativo de cargas y beneficios. Respecto a los avalúos advirtió que, para llegar al precio P1 realizó «un ejercicio de homogenización para estimar el precio por metro cuadrado, donde se tuvo en cuenta la base de datos de investigación de mercado inmobiliario del Observatorio Inmobiliario de Medellín – OIME»[16], mientras que el precio P2 se obtuvo por «la utilización del Método o Técnica Residual, que calcula el terreno como un residuo de los costos y utilidades de un proyecto urbanístico, simulando la realización de un proyecto hipotético, descontados los costos directos, indirectos y las utilidades y finalmente obtener un monto residual que corresponde al valor del terreno»[17]; contemplando los elementos determinados por ley, así como el procedimiento establecido en la resolución 620 de 2008.

Aclaró que, si bien en la resolución 7662 de 2017 se expuso el área bruta del predio como base para el cálculo del efecto plusvalía, el método no desconoció las cesiones obligatorias, toda vez que el valor P2 excluyó implícitamente las áreas no edificables. Además, aunque el mencionado artículo 78 exige el descuento de las cesiones, no explica una fórmula específica para dicho descuento.

Señaló que la demandante, al pretender atacar el cálculo hecho en los actos discutidos, debió aportar pruebas idóneas que demostraran de forma clara y precisa las áreas que no tenían que incluirse en la determinación del tributo; resaltando la carga de la prueba que le asiste a la parte que alega el hecho[18].

---

15 Samai de tribunal, índice 43.
16 *Ibidem*, pág. 6.
17 *Ibidem*.
18 Citó la sentencia del 1 de agosto de 2019, exp. 21937, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Finalmente, solicitó que, de no acogerse los argumentos expuestos, se modificara el numeral segundo de la sentencia de primera instancia, con el fin de ordenar una nueva liquidación con indicación expresa del área que debe descontarse dentro del cálculo, ya que para la autoridad las áreas de cesión obligatorias fueron sustraídas al determinar inicialmente el tributo.

La **demandante, en apelación adhesiva**[19], manifestó inconformidad respecto a la decisión de no condenar en costas al demandado pese a prosperar las pretensiones de la demanda y resaltó que al tratarse de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho era aplicable la regla general de condena en costas a la parte vencida.

Y, también indicó que la sentencia de primera instancia omitió, en su parte resolutiva, considerar el pago acreditado por la demandante por concepto de liquidación del efecto plusvalía contenido en los actos demandados, lo cual debió expresarse como parte del restablecimiento del derecho y que, para garantizar la imparcialidad de la liquidación por parte de la autoridad municipal, era necesario que en segunda instancia se precisara el monto de la devolución por concepto del tributo.

Oposición a la apelación

La **demandante** controvirtió el recurso del demandado[20], indicando que los planteamientos no podían ser tenidos en cuenta, toda vez que el municipio solo reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, con lo que omitió considerar lo dispuesto en la Ley 388 de 1997. En cuanto a carga de la prueba para atacar el error en el cálculo realizado en los actos demandados, señaló que el expediente contaba con un amplio material probatorio que demostraba la configuración de un vicio de nulidad, como la transgresión a la normativa aplicable, cuestión por la que se desvirtuó la presunción de legalidad de estos.

La **demandada** guardó silencio.

Intervención del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia de primera instancia[21]; con fundamento en un pronunciamiento del Consejo de Estado[22]. Expuso que el efecto plusvalía era el aumento de valor de un predio generado por una acción urbanística, mientras que la participación en plusvalía era el tributo que se cobraba sobre dicho incremento, respecto del cual debía tenerse en cuenta el suelo destinado al nuevo uso o con mejor aprovechamiento, descontando las áreas de cesión obligatoria y las afectaciones urbanísticas dispuestas en el artículo 78 de la Ley 388 de 1997, y no el área total del predio como ocurrió en el caso en concreto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

De manera preliminar, la demandante propuso cargos de nulidad relacionados con la violación al principio de irretroactividad tributaria y al debido proceso por la falta de publicidad de los avalúos e informes técnicos en los que se fundamentó la

[19] Samai, índice 3.
[20] Samai, índice 4.
[21] Samai, índice 16.
[22] Citó la sentencia del 30 de septiembre de 2021, exp. 29463, sin identificar ponente.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

liquidación del tributo contenida en los actos demandados, los cuales fueron negados expresamente por el *a quo*, respecto de lo cual se observa que ninguna de las partes hubiese formulado reparo alguno, por lo que ello no será objeto de estudio, en aplicación de los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso.

Precisado lo anterior, corresponde a la Sección analizar la legalidad de las resoluciones 7662 del 28 de febrero de 2017 y 10460 del 27 de marzo de la misma anualidad, proferidas por el municipio de Medellín, que liquidaron el efecto plusvalía del inmueble con matrícula inmobiliaria 001-759397, propiedad de la demandante

Análisis del caso concreto

La apelación del demandado se centra en el hecho de que para el cálculo realizado en los actos demandados se utilizó el método residual establecido en los informes técnicos y en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 473 de 2015, precisando *i)* que no se desconocieron las cesiones obligatorias, ya que en el valor P2 se excluyeron implícitamente las áreas no edificables y *ii)* que la demandante no cumplió con la carga de la prueba para desvirtuar la determinación del tributo.

Al respecto, lo primero a indicar es que, en el caso, no se discute el uso del método residual para determinar el efecto plusvalía, sino la falta de exclusión de las cesiones obligatorias al momento de liquidar la participación en plusvalía, para lo cual es necesario referirse a la sentencia del 26 de mayo de 2022[23] en la que se analizó la legalidad de los actos que liquidaron el efecto plusvalía de otro predio con base en el Decreto Municipal 0473 de 2015 que dispuso el cobro de la participación en plusvalía de los predios ubicados en esa área.

En ese fallo, la Sección precisó la diferencia entre el cálculo del efecto plusvalía y la participación en el plusvalor: «la propia Ley 388 de 1997 diferencia entre el cálculo del efecto plusvalía, y el cálculo de la participación en la plusvalía: El efecto plusvalía (esto es, el mayor valor obtenido por cada predio como resultado de la acción urbanística del municipio) será igual al mayor valor por metro cuadrado del predio, multiplicado por el total de la superficie del mismo; mientras que para el cálculo de la participación en plusvalía (el tributo derivado de tal acción urbanística), debe partirse de la totalidad del área del mismo, y a ello debe descontarse el área correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias y a las eventuales afectaciones que recaigan sobre el inmueble, siempre que se encuentren contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial».

El artículo 4 de la Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC[24] prevé que, para aplicar el método residual (invocado en la oposición de la demanda y en el recurso de apelación) el cual busca determinar el valor de un terreno, se debe tomar el monto total de ventas proyectadas y descontar, entre otros, los «costos totales». Además, el artículo 14 *ibidem* indica que el costo total es la suma del «costo de urbanismo» asociado al proyecto y/o plan parcial y el costo de construcción; y que el costo de urbanismo se establece con la suma de los costos para habilitar el suelo a usos específicos «e incluye las cargas asociadas a su desarrollo».

Así, se observa que, como lo indicó el demandado, era necesario excluir las cesiones, costos o cargas asociadas al desarrollo de la acción urbanística para determinar el P2, lo cual se pudo evidenciar en el informe técnico AE-0605 del 7 de octubre de 2015[25]. No obstante, se advierte que el asunto a resolver por la Sección

[23] Exp. 25384, M.P. Milton Chaves García. Reiterada en sentencia del 14 de septiembre de 2023, exp. 27562, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.
[24] Por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997.
[25] Se puede observar concretamente en los cuadros realizados dentro del informe. Samai, índice 28, PDF anexos contestación, págs. 27 a 29

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

versa sobre la exclusión de las cesiones en la liquidación de la participación, que como se indicó previamente, es una figura distinta al efecto plusvalía.

Al respecto, el artículo 37 de la Ley 388 de 1997 dispone que los distritos y municipios «determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general […]». A su vez, el artículo 38 indica que, en aplicación del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, los POT y las normas urbanísticas que los desarrollen deben establecer mecanismos adecuados para ese propósito, entre los cuales se encuentran las «unidades de actuación».

Así, el parágrafo del artículo 39 *ibidem* prevé que las cargas que serán objeto de reparto en las unidades referidas «incluirán entre otros componentes las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios».

Dado lo anterior, la sentencia del 8 de junio de 2017[26] explicó que el desarrollo del proceso de urbanización requiere de la cesión de terreno por parte del propietario con la finalidad de compensar el impacto urbanístico y ambiental del proyecto; esto es, como mecanismo que garantiza el reparto equitativo de cargas y beneficios[27], ya que dichas cesiones de terreno se integran al espacio público[28]. Por lo anterior, concluyó que «no es de recibo darle la connotación de tributo a dichas cesiones, incluso, si con estas se obtiene un mayor índice de edificación respecto del básico autorizado», tal como lo señaló la Corte Constitucional[29].

Por su parte, el artículo 78 de la Ley 388 de 1997 establece que el número total de metros cuadrados que se considerará como objeto de la participación en la plusvalía será igual al área total destinada al nuevo uso o aprovechamiento, «descontada la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público de la ciudad», así como el área de eventuales afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas, que deben estar contempladas en el POT o en los instrumentos que lo desarrollan.

Así, en la sentencia del 26 de mayo de 2022 reiterada se indicó:

> En contraste, el cálculo de la participación en la plusvalía sí debe tener en cuenta las afectaciones que recaen sobre el predio. Para la Sala, el artículo 78 de la Ley 388 de 1997 es claro al permitir descontar, en el cálculo de la participación en plusvalía, el área correspondiente a las afectaciones que recaen sobre cada predio, aun si tienen un carácter meramente eventual o no definitivo. Lo anterior no supone que deban tenerse en cuenta afectaciones o zonas de retiro arbitrarias o generales, pues la misma norma exige que tales zonas deben estar contempladas en el POT correspondiente, como forma de garantizar la viabilidad o seriedad de la afectación cuya área se pretende detraer de la cabida total del predio afectado. Por ello, si las áreas de afectación se encuentran establecidas en el POT, hay lugar a descontar el área afectada por las mismas del área total del predio sujeto a participación en plusvalía […]

En el caso, el municipio de Medellín mediante Decreto 0473 del 6 de abril de 2015 adoptó «el Plan Parcial "Colinas del Porvenir", polígono de tratamiento Desarrollo en Suelo Urbano Z6_D_4»[30], que en su artículo 9 dispuso la conformación del área de planeamiento, la

[26] Exp. 21001, M. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, reiterada en sentencias del 6 de agosto de 2020, exp. 24390, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E), y del 6 de noviembre de 2025, exp. 29387, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.
[27] Al respecto, citó la sentencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado del 31 de julio de 2014, proceso 25000-23-24-000-2007-00235-02, M.P. María Claudia Rojas Lasso.
[28] Citó el artículo 117 de la Ley 388 de 1997, que adicionó un parágrafo al artículo 5 de la Ley 9 de 1989.
[29] C-495 de 1998.
[30] Samai, índice 28. PDF anexos contestación, pág. 61.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

cual estaba compuesta por un total de nueve lotes, entre los que se incluía como predio 8 el identificado con matrícula inmobiliaria 001-759397, con un total de 52.271,63 m2, en el que la demandante tenía el 12,5% de derecho de propiedad.

Adicionalmente, en el artículo 11 *ibidem* el distrito indicó las siete unidades de actuación para la ejecución y gestión del plan parcial y el citado predio se distribuyó, así[31]:

Lote	U1	U2	U3	U4	U5	U6	U7	AME	TOTAL (M^2)
[…]									
8	8.995.00	12.227.00	10.768.00	20.281.63					52.271.63

Con ello, la administración liquidó la participación a cargo de la demandante, por medio de la resolución 7662 del 28 de febrero de 2017[32], en la que detalló el valor correspondiente del efecto plusvalía por cada una de las unidades de actuación del plan parcial, y determinó el porcentaje a pagar. Así, se tiene[33]:

PREDIO		8
MATRICULA INMOBILIARIA		759397
UNIDAD DE ACTUACIÓN PLAN PARCIAL		**1**
ÁREA TOTAL (M2)		8.995,00
VALOR P1 (BASE CALCULO PLUSVALÍA)/M2	$	240.044
VALOR P2 (AVALÚO DESPUÉS DE PLUSVALÍA)/M2	$	401.264
EFECTO PLUSVALÍA (P2 – P1)/M2	$	161.220
EFECTO PLUSVALÍA TOTAL PARA EL PREDIO	$	1.450.173.900
COBRO EFECTO PLUSVALÍA MUNICIPIO (30%)	**$**	**435.052.170**

PREDIO		8
MATRICULA INMOBILIARIA		759397
UNIDAD DE ACTUACIÓN PLAN PARCIAL		**2**
ÁREA TOTAL (M2)		12.227,00
VALOR P1 (BASE CALCULO PLUSVALÍA)/M2	$	241.876
VALOR P2 (AVALÚO DESPUÉS DE PLUSVALÍA)/M2	$	401.264
EFECTO PLUSVALÍA (P2 – P1)/M2	$	159.388
EFECTO PLUSVALÍA TOTAL PARA EL PREDIO	$	1.948.837.076
COBRO EFECTO PLUSVALÍA MUNICIPIO (30%)	**$**	**584.651.123**

PREDIO		8
MATRICULA INMOBILIARIA		759397
UNIDAD DE ACTUACIÓN PLAN PARCIAL		**3**
ÁREA TOTAL (M2)		10.768,00
VALOR P1 (BASE CALCULO PLUSVALÍA)/M2	$	240.044
VALOR P2 (AVALÚO DESPUÉS DE PLUSVALÍA)/M2	$	401.264
EFECTO PLUSVALÍA (P2 – P1)/M2	$	161.220
EFECTO PLUSVALÍA TOTAL PARA EL PREDIO	$	1.734.950.928
COBRO EFECTO PLUSVALÍA MUNICIPIO (30%)	**$**	**520.485.278**

PREDIO		8
MATRICULA INMOBILIARIA		759397
UNIDAD DE ACTUACIÓN PLAN PARCIAL		**4**
ÁREA TOTAL (M2)		20.281,63
VALOR P1 (BASE CALCULO PLUSVALÍA)/M2	$	241.890
VALOR P2 (AVALÚO DESPUÉS DE PLUSVALÍA)/M2	$	401.264
EFECTO PLUSVALÍA (P2 – P1)/M2	$	159.374

31 *Ibidem*, pág. 71.
32 *Ibidem*, PDF actos administrativos, pág. 1 y siguientes.
33 *Ibidem*, pág. 3.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

EFECTO PLUSVALÍA TOTAL PARA EL PREDIO	$	3.232.364.500
COBRO EFECTO PLUSVALÍA MUNICIPIO (30%)	**$**	**969.709.350**

Se observa, primero, que la demandada tuvo en cuenta la totalidad de los metros cuadrados del predio, los cuales fueron distribuidos en la fracción correspondiente de cada unidad; segundo, que, además de que los valores son concordantes con la distribución realizada en el artículo 11 del Decreto 0473 del 2015, al efectuar la operación matemática, la base gravable de la participación partió de la diferencia entre los avalúos por el total de metros cuadrados; por ejemplo, en la unidad 1, al multiplicar el efecto plusvalía «(P2-P1)/M2» $161.220 por el área total 8.995.00 m^2, se tiene un total de $1.450.173.900, con el cual se determinó el 30% a pagar en favor de la demandada y, tercero, que cada una de las unidades de actuación del plan parcial contenían un mínimo de cesiones obligatorias, toda vez que el artículo 48 *ibidem* dispuso los valores de m^2 a ceder para espacio público y en vías[34], las cuales debían ser necesariamente excluidas, previo a liquidar la participación en plusvalía, y no se hizo.

En consecuencia, el cargo de apelación no prospera.

En cuanto a la carga de la prueba a la que se refiere la apelante, en particular, la ausencia de una prueba pericial para poder discutir el cálculo del efecto plusvalía, se destaca, por un lado, que la norma no establece una tarifa legal para cuestionar la legalidad del cálculo de la participación en plusvalía y, por el otro, que bajo el principio de libertad probatoria, cada una de las partes en el proceso puede allegar y solicitar las pruebas que considere pertinentes, útiles y necesarias para la discusión del caso.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 176 del Código General del Proceso, el juez deberá apreciar las pruebas aportadas al proceso en conjunto, y de conformidad con las reglas de la sana crítica. En ese sentido, y como se puede identificar en lo previamente considerado por esta Sección, no era necesaria una prueba pericial para poder determinar si se excluyeron las cesiones obligatorias en el cálculo de la participación, ya que, al realizar la valoración integral de los medios probatorios allegados al proceso, se puede determinar dicha situación.

No prospera el cargo de apelación.

En cuanto al argumento planteado por el apelante en el sentido de que, a pesar de que en la resolución 7662 de 2017 se expuso el área bruta del predio como base para el cálculo del efecto plusvalía, el valor P2 sí excluyó implícitamente las áreas no edificables, la Sección encuentra que el apelante no suministró una explicación clara sobre el cálculo “implícito” al que alude; en los antecedentes administrativos tampoco obra un soporte explicativo que así lo demuestre ni se aportó en las etapas procesales judiciales correspondientes.

Por último, el demandado solicitó que, de no prosperar el recurso de apelación se le indicara de forma específica los supuestos que se deben considerar para la correcta liquidación, puesto que consideró que las cesiones sí fueron excluidas desde un inicio. Al respecto se observa que en la sentencia de primera instancia se indicó claramente que las cesiones obligatorias del lote 8 correspondían a 29.077,24 m^2 valor que se compone así[35]:

- Total cesión para espacio público: 18.760,81 m².

[34] *Ibidem*, PDF anexos contestación, pág. 89.
[35] Samai de tribunal, índice 40. Pág. 7.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

- Total cesión para vías: 10.316,43 m².
- Estas cifras representan la suma de las áreas que el predio de la demandante (Lote 8) debe ceder de forma proporcional en cada una de las Unidades de Gestión (1, 2, 3 y 4) en las que participa, de acuerdo con las cargas urbanísticas establecidas en el Decreto 0473 de 2015. (Folios 18-19 Archivo FICHAS NORMATIVAS.docx).

Por ende, se encuentra que el *a quo* sí precisó este asunto y no se evidencia en el recurso de apelación un reparo puntual sobre el valor ni los porcentajes fijados como cesiones obligatorias.

Finalmente, respecto a la apelación adhesiva presentada por la demandante, en la que resaltó que el tribunal omitió considerar el pago realizado por la señora Cancino en el año 2017 en la parte resolutiva de la sentencia, se precisa que, como restablecimiento del derecho, en el numeral tercero de la parte resolutiva, el *a quo* ordenó a la demandada que «proceda a realizar una nueva liquidación de la participación en el efecto de plusvalía correspondiente al inmueble con matrícula inmobiliaria No. 001-759397, de propiedad de la señora Martha Patricia Cancino Campo, aplicando para ello el descuento de las áreas de cesión obligatoria establecidas en el Decreto 0473 de 2015, y garantizando el debido proceso de la contribuyente»[36] y, en el numeral cuarto dispuso «En caso de que la demandante haya efectuado pagos en virtud de los actos administrativos anulados, se ORDENA al Municipio de Medellín el reintegro de las sumas pagadas en exceso, si las hubiere, una vez efectuada la nueva liquidación, las cuales deberán ser debidamente indexadas»[37]; negando las demás pretensiones de la demanda.

Por ello, se encuentra que el Tribunal no omitió referirse al pago que la demandante alega, toda vez que, en su parte resolutiva sí ordenó la devolución de los valores debidamente indexados si a ellos hubiese lugar, una vez realizada la nueva liquidación por parte de la entidad demandada, a lo cual se suma que, en su apelación, la demandada no cuestionó la procedencia de la reliquidación del tributo como restablecimiento del derecho. Por ello, el cargo no procede.

En todo caso, la Sección considera que para dar claridad a las partes sobre la decisión que aquí se confirma, y, en especial, al municipio demandado sobre cómo proceder sobre los valores a devolver (si los hay), se modificará los numerales tercero y cuarto de la sentencia de primera instancia.

En consecuencia, no prospera el recurso de apelación de la demandada ni el argumento expuesto en la apelación adhesiva de la demandante, por lo que la Sección confirmará la decisión de primera instancia.

Costas

La demandante, en el escrito de apelación adhesiva, solicitó condenar en costas a la demandada, toda vez que, al prosperar las pretensiones de la demanda, el *a quo* debió aplicar la regla general de la condena a la parte vencida en el proceso.

Al respecto, se encuentra que, una de las pretensiones de restablecimiento del derecho de la demanda fue que se ordenara el reintegro de $313.737.240, más los respectivos intereses a la tasa máxima permitida por la ley desde la fecha de dicho pago y hasta cuando se haga su devolución, mientras que el Tribunal ordenó el reintegro de las sumas pagadas en exceso, si las hubiere, una vez efectuada la nueva liquidación, las cuales deberán ser debidamente indexadas. Por ello, se verifica que, si bien hubo prosperidad en cuanto a las pretensiones de nulidad de la

[36] *Ibidem*. Pág. 14.
[37] *Ibidem*.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

demanda, no hubo prosperidad en cuanto a la totalidad del restablecimiento del derecho solicitado, por lo cual no existe una parte vencida en el proceso y no hay lugar a revocar la no imposición de la condena en costas en primera instancia. No prospera el cargo.

En cuanto a la condena en costas en esta instancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y el Acuerdo PCSJA-12355 del 28 de noviembre de 2025 del Consejo Superior de la Judicatura, dado que esta providencia confirmó en todas sus partes la de primera instancia , se condenará a la demandada por concepto de agencias en derecho, que se tasan en un (1) SMMLV.

Por tanto, se ordenará al Tribunal tramitar el respectivo incidente de liquidación, conforme a las reglas consagradas en el artículo 366 del Código General del Proceso.

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** los numerales tercero y cuarto de la sentencia apelada, proferida el 18 de julio de 2025, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Decisión. En su lugar:

   TERCERO. A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, ORDENAR al Municipio de Medellín que, en el término de treinta (30) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, proceda a reliquidar la participación en el efecto de plusvalía correspondiente al inmueble con matrícula inmobiliaria No. 001-759397, de propiedad de la señora Martha Patricia Cancino Campo, aplicando para ello el descuento de las áreas de cesión obligatoria establecidas en el Decreto 0473 de 2015, y garantizando el debido proceso de la contribuyente.

   CUARTO: En caso de que la demandante haya efectuado pagos en virtud de los actos administrativos anulados, se **ORDENA** al Municipio de Medellín que, una vez efectuada la reliquidación, reintegre las sumas pagadas en exceso, si las hubiere, las cuales deberán ser debidamente indexadas.

2. **CONFIRMAR** en lo demás la sentencia apelada, proferida el 18 de julio de 2025, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Decisión.

3. **CONDENAR** en costas a la demandada en segunda instancia. En consecuencia, ordenar al tribunal que dé trámite al respectivo incidente, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia. Se fijan las agencias en derecho en un (1) SMLMV para cada instancia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen.

Cúmplase.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

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
Con aclaración de voto

Este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com