



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

Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

Bogotá D.C., treinta (30) de agosto de dos mil dieciseis (2016)

Radicación: 250002327000201200276-01
Número interno: 19997
Asunto: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho
Demandantes: García Bandera SAS y García Conejero SAS
Demandado: Municipio de Tocancipá
Tema: Contribución de valorización

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por las demandantes contra la sentencia del 21 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones que más adelante se transcriben.

1. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

- El 24 de mayo de 2010, la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá asignó la contribución de valorización por beneficio local establecida en el Acuerdo 14 de 2009 a los predios de propiedad de las demandantes que se relacionan a continuación:

Resolución	Pedio	Valor de la contribución
0008	Matrícula inmobiliaria 176-11645	\$1.440.356.088
00049	Matrícula inmobiliaria 176-3887	\$363.751.801
00064	Matrícula inmobiliaria 176-21638	\$262.399.290
000116	Matrícula inmobiliaria 176-5400	\$131.897.451
000273	Matrícula inmobiliaria 176-21758	\$27.265.347.

- El 21 de octubre de 2011, mediante las resoluciones 228 y 287, previa interposición del recurso de reconsideración, la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá modificó las resoluciones referidas en el numeral anterior y determinó el valor de la contribución de valorización sobre los predios referidos, así:

Pedio	Valor determinado en el acto recurrido	Valor determinado en el acto que resolvió el recurso
Matrícula inmobiliaria 176-11645	\$1.440.356.088	\$1.439.4.3.405
Matrícula inmobiliaria 176-3887	\$363.751.801	\$255.973.489

Matrícula 176-21638	inmobiliaria	\$262.399.290	\$184.651.352
Matrícula 176-5400	inmobiliaria	\$131.897.451	\$122.279.246
Matrícula 176-21758	inmobiliaria	\$27.265.347.	\$20.533.853

2. ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. La demanda

2.1.1. Las pretensiones

García Bandera SAS y García Conejero SAS formularon las siguientes pretensiones:

DECLARACIONES

DECLARAR LA NULIDAD DE: los actos administrativos por medio de los cuales se asignó y confirmó la contribución de valorización por beneficio local para la ejecución de un plan de obras en el municipio de Tocancipá ordenada en el acuerdo 14 de 2009 y 03, 04 de 2010; a cargo de mis representadas, impuestas mediante las siguientes resoluciones:

1) Resolución No. 0008 de mayo 24 de 2010. Que asigna la contribución de valorización por beneficio local al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-11654 y cédula catastral 0000000600300 denominado la Guapucha la esperanza de la sociedad GARCÍA-BANDERA S.A.S. y BANDERA CONEJERO S.A.S. liquidada en MIL CUATROCIENTOS CUARENTA MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL OCHENTA Y OCHO PESOS (1.440.356.088).

2) Resolución No. 00049 de mayo 24 de 2010. Que asigna la contribución de valorización por beneficio local al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-3887 y cédula catastral 000000060031000 denominado el Nogal de propiedad de GARCÍA-BANDERA S.A.S. y BANDERA CONEJERO S.A.S. liquidada en TRESCIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$363.751.801).

3) Resolución No. 00064 de mayo 24 de 2010. Que asigna la contribución de valorización por beneficio local al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-21638 y cédula catastral 000000060015000 denominado San Antonio de propiedad de GARCÍA-BANDERA S.A.S. y BANDERA CONEJERO S.A.S. liquidada en DOSCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS NOVENTA PESOS (\$262.399.290).

4) Resolución No. 000116 de mayo 24 de 2010. Que asigna la contribución de valorización por beneficio local al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-5400 y cédula catastral 000000060017000 denominado San Joaquín de propiedad de GARCÍA-BANDERA S.A.S. y BANDERA CONEJERO S.A.S. liquidada en CIENTO TREINTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS (\$131.897.451).

5) Resolución No. 00273 de mayo 24 de 2010. Que asigna la contribución de valorización por beneficio local al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-21758 y cédula catastral 000000060016000 denominado Santa Isabel de propiedad de GARCÍA-BANDERA S.A.S. y BANDERA CONEJERO S.A.S. liquidada en VEINTISIETE MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS (\$27.265.347).

6) Resolución 228 del 21 de octubre de 2011, que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra las resoluciones Nos. 0008, 00049, 000116, 000273 de fecha 24 de mayo de 2010, que asignó las contribuciones de valorización. Notificada por edicto con fecha de fijación noviembre 8 de 2011, y desfijación el 22 de noviembre de 2011.

7) Resolución 287 del 21 de octubre de 2011, que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución 0064 de mayo 24 de 2010 que asignó las contribuciones de valorización. Notificada por edicto con

fecha de fijación noviembre 4 de 2011, y desfijación el 22 de noviembre de 2011.

CONDENAS

Como consecuencia de la anulación de los actos administrativos antes mencionados se restablezca el derecho a mi representado y por consiguiente de deberá declarar:

Que a título de restablecimiento del derecho se declare que GARCÍA BANDERAS SAS, con NIT No.860400105-1 y BANDERA CONEJEROS SAS con NIT 860400106-9, NO DEBEN SUMA ALGUNA AL MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ por concepto de la contribución de valorización por beneficio local creada en el Acuerdo 14 de septiembre 7 de 2009, 3 y 4 de 2010, expedida por el Concejo Municipal de Tocancipá y asignadas a los predios de su propiedad así: predio con matrícula inmobiliaria 176-11654 y cédula catastral 0000000600300 denominado la Guapucha la esperanza. 2) predio con matrícula inmobiliaria 176-3887 y cédula catastral 000000060031000 denominado el Nogal. 3) predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-21638 y cédula catastral 000000060015000 denominado San Antonio. 4) predio con matrícula inmobiliaria 176-5400 y cédula catastral 000000060017000 denominado San Joaquín. 5) predio con matrícula inmobiliaria. 176-21758 y cédula catastral 000000060016000 denominado Santa Isabel. Mediante las Resoluciones Nos. 008, 00049, 00064, 000116, 000273 de 24 de mayo de 2010, que son objeto de la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Que se ordene la devolución de las sumas pagadas por concepto de la contribución de valorización por beneficio local, de conformidad con el artículo 177, 178 del C.C.A.

Que se condene al Municipio de Tocancipá al pago de las costas y agencias en derecho con ocasión de este proceso.

Que las condenas en costas que se hagan dentro del presente proceso sean conforme a lo establecido al art. 176, 177 y 178.

2.1.2. Normas violadas

Las demandantes invocaron como violadas las siguientes normas:



- Constitución Política: artículos 2, 13, 29, 95 (numeral 9), 313 (numeral 3) y 338
- Código Contencioso Administrativo: 14, 13, 47 y 84
- Ley 136 de 1994: artículo 5
- Ley 166 de 1994
- Ley 215 de 1921
- Estatuto Tributario: artículo 730
- Acuerdo 05 de 2009: artículos 5, 28, 30 y 48
- Acuerdo 014 de 2009: artículo 8

2.1.3. Concepto de la violación

Las demandantes desarrollaron el concepto de la violación en los siguientes términos:

a. Nulidad de los actos demandados por falta de competencia

Dijeron que mediante el Acuerdo 14 del 7 de septiembre de 2009, el Concejo Municipal de Tocancipá autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras.



Que el artículo 8 del referido acuerdo facultó a la Gerencia Financiera del municipio para asignar el monto de la contribución de valorización y que, para el efecto, otorgó un plazo de tres meses para que expidiera los actos mediante los que asignara el tributo.

Señalaron que el artículo 17 del Acuerdo 14 de 2009 también dispuso que esa norma regía a partir de su publicación y que esta tuvo lugar el 15 de septiembre de 2015, lo que suponía que el plazo para asignar la contribución de valorización se cumplió el 15 de diciembre del 2009, fecha a cuyo vencimiento no fueron expedidos los correspondientes actos administrativos de asignación.

Que así, las facultades temporales conferidas a la administración mediante el Acuerdo 14 de 2009 para asignar el monto de la contribución de valorización no fueron ejercidas en el tiempo establecido, del tal manera que al 24 de mayo de 2010, fecha de expedición de los actos administrativos demandados, la Gerencia Financiera no podía hacer uso de una atribución que había expirado.

Explicaron que mediante los acuerdos 03 del 2 de marzo y 04 del 24 de abril, ambos del 2010, el Concejo Municipal de Tocancipá modificó el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009 a efectos de establecer que el acto de asignación de la contribución de valorización debería ser expedido dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de cada uno de esos acuerdos. Que con la modificación descrita, las autoridades municipales pretendieron prorrogar



el término de tres meses previsto en el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009 sin tener en cuenta que el plazo ya había vencido.

Sobre el particular concluyeron que la asignación del monto de la contribución de valorización debió realizarse antes del 15 de diciembre de 2009, pero que como esa actuación tuvo lugar solo hasta el 24 de mayo de 2010, los actos administrativos demandados eran nulos por falta de competencia.

b. Nulidad por falsa motivación

Las demandantes dijeron que el Decreto 111 de 2008 –Estatuto de Rentas de Tocancipá– estableció la contribución de valorización pero sin definir los elementos del tributo y que se limitó a regular el hecho generador.

Que, por su parte, el Acuerdo 5 de 2009 –Estatuto de Valorización de Tocancipá– reguló los elementos del tributo referidos a los sujetos, el hecho generador y la base gravable y que reguló, en términos generales, el método y el sistema a los que podía acudir el municipio para fijar la contribución.

Agregaron que el Acuerdo 14 de 2009 autorizó el cobro de la contribución de valorización para la ejecución de un plan de obras pero que no definió los sujetos, el hecho generador, ni la tarifa. Que, además, no remite a otra norma que defina los elementos de la obligación tributaria que pueda tomarse como referente para dar cumplimiento los requisitos del artículo 338 de la Constitución Política.



Dijeron que como los actos administrativos demandados se fundamentaron en el Acuerdo 5 de 2009, el Municipio de Tocancipá incurrió en la causal de falsa motivación, pues el Acuerdo 14 de 2009 no remite al Acuerdo 5 de 2009.

c. Nulidad por violación de los artículos 6 y 10 del Acuerdo 14 de 2009

Las demandantes dijeron que el artículo 6 del Acuerdo 14 de 2009 señaló la forma de calcular la contribución de valorización para cada predio. Que la Gerencia Financiera no podía fijar una fórmula diferente a la establecida en el Acuerdo 14 de 2009, para obtener el monto de la contribución. Que, al hacerlo, extralimitó sus funciones, pues ni la Constitución ni la ley le conceden atribuciones para modificar, adicionar o complementar los acuerdos expedidos por el concejo.

d. Nulidad por violación al debido proceso

Dijeron que el municipio demandando violó el inciso final del artículo 92 de la Ley 136 de 1994, porque los actos de liquidación de la contribución de valorización solo concedieron el recurso de reconsideración ante el funcionario que los expidió, a pesar de que el funcionario que lo expidió actuó como delegatario del alcalde municipal.



Que mientras que el Decreto 111 de 2008 se refiere a la procedencia de los recursos de reposición y apelación, el Acuerdo 14 de 2009 ordena que, para efectos de la discusión del acto liquidatorio de la contribución de valorización por beneficio local, se aplica lo dispuesto en el Estatuto Tributario Nacional.

Sostuvieron que el Municipio de Tocancipá adoptó el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional. Que, sin embargo al expedir los actos en controversia, la Gerencia Financiera debió precisar que, además del recurso de reconsideración, procedía el recurso de apelación ante el alcalde municipal.

Que al darse únicamente la oportunidad de interponer el recurso de reconsideración ante el mismo funcionario que expidió los actos, además de contrariar lo señalado en el artículo 47 del Decreto 01 de 1984, limitó el derecho de defensa, pues no se le permitió acudir ante el superior jerárquico, en procura de la revocatoria del acto expedido.

e. Nulidad por violación de los artículos 13 y 363 de la Constitución Política

Dijeron que la contribución de valorización asignada a cada uno de los predios era desproporcionada frente al valor de los inmuebles en tanto que, en algunos casos ascendía hasta el 43 % del avalúo catastral. Que esa situación atentaba contra el principio de equidad que rige el sistema tributario y desconocía la capacidad contributiva. Para sustentar su alegato expuso lo siguiente:

Pedio	Avalúo catastral año 2010	Valor determinado en el acto que resolvió el recurso de reconsideración	Porcentaje cobrado
Matrícula inmobiliaria 176-11645	\$2.237.107.000	\$1.439.4.3.405	43,0 %
Matrícula inmobiliaria 176-3887	\$675.810.000	\$255.973.489	25,3 %
Matrícula inmobiliaria 176-21638	\$427.434.000	\$184.651.352	28,8 %
Matrícula inmobiliaria 176-5400	\$277.512.000	\$122.279.246	29.4 %
Matrícula inmobiliaria 176-21758	\$181.659.000	\$20.533.853	\$7.5 %

**f. Nulidad por violación del numeral 9 del artículo 95 de la
Constitución Política**

Por último, las demandantes dijeron que las resoluciones demandadas violaron el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política porque liquidaron la contribución para la construcción de una vía que no era propiedad del Municipio de Tocancipá sino del Departamento de Cundinamarca



Explicaron que el Concejo Municipal de Tocancipá aprobó la construcción de un tramo vial que pertenecía al Departamento de Cundinamarca y que posteriormente la Gerencia Financiera asignó la contribución por valorización para la construcción de un plan de obras entre el que se encontraba la vía en cuestión sin que se hubiera suscrito un convenio que permitiera adelantar esa construcción.

2.2. Contestación de la demanda

El Municipio de Tocancipá se opuso a las pretensiones de la demanda.

Propuso como excepción la ineptitud sustantiva de la demanda con fundamento en que no fueron controvertidos todos los actos administrativos que hicieron parte del proceso de formación de la contribución de valorización.

Explicó que en el proceso de formación de la contribución de valorización fueron expedidos los siguientes actos: **i)** el Acuerdo 111 de 2008; **ii)** los acuerdos 5 y 14 de 2009 y 03 y 04 de 2010; **iii)** las resoluciones 222 y 223 de 2009, 014, 015 y 020 de 2010; **iv)** el estudio socio-económico para la financiación de obras por valorización y **v)** la memoria técnica de la contribución de valorización.

Que los actos administrativos antes relacionados sirvieron de fundamento a las resoluciones mediante las que el Municipio de Tocancipá determinó la contribución de valorización de los predios de propiedad de las demandantes



que suscita la controversia y que por esa razón debían ser demandados para determinar si los actos de individualización se ajustaban a derecho.

En relación con el fondo de asunto, el Municipio de Tocancipá sostuvo:

a. Sobre la nulidad de los actos demandados por falta de competencia

Dijo que mediante el artículo 1 del Acuerdo 3 del 2 de marzo de 2010, el Concejo Municipal de Tocancipá otorgó a la Gerencia Financiera la facultad de asignar la contribución dentro de los dos meses siguientes a su aprobación.

Que el artículo 5 del Acuerdo 4 de 2010 modificó el artículo 1 del Acuerdo 3 de 2010, en el sentido de otorgar un término de tres meses, contado a partir de la fecha de aprobación y publicación del Acuerdo 4 de 2010, que tuvo lugar el 29 de abril, para expedir los actos de asignación de la contribución de valorización. Que como las resoluciones de asignación de la contribución en controversia fueron expedidas el 24 de mayo de 2010, fueron proferidas dentro del término establecido para el efecto.

b. Sobre la nulidad de los actos demandados por falsa motivación

Dijo que los actos administrativos demandados tienen como fundamento los Acuerdos 5 y 14 de 2009, el artículo 338 de la Constitución Política y el



Decreto 111 de 2008, razón por la que fueron debidamente motivados. Que en estos se expuso de manera clara las razones legales y fácticas que dieron lugar a la asignación de la contribución de valorización objeto de la controversia.

c. Sobre la nulidad de los actos demandados por violación de los artículos 6 y 10 del Acuerdo 014 de 2009

Sostuvo que el artículo 4 del Acuerdo 4 de 2010, modificadorio del Anexo 1 del Acuerdo 14 de 2009, estableció cada uno de los elementos de la fórmula para determinar el monto de la contribución de valorización. Que los actos administrativos demandados determinaron el monto de la contribución con sujeción a esa fórmula.

d. Sobre la nulidad de los actos demandados por violación del debido proceso

Dijo que el artículo 15 del Decreto 1604 de 1966 señala que los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios establecerán los recursos administrativos sobre las contribuciones de valorización, en la vía gubernativa y señalarán el procedimiento para su ejercicio.

Que el artículo 16 del Acuerdo 14 de 2009 estableció que la notificación, la discusión del acto administrativo de asignación de la contribución de valorización, su cobro y recaudo, se ciñe a lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional.



Indicó que el artículo 5 del Acuerdo 5 de 2009 precisa que la Secretaría de Hacienda o la entidad que defina el alcalde, se encargará de la gestión, cálculo, determinación, asignación, recaudo, fiscalización, discusión, cobro, devolución y, en general, de la administración de esta contribución.

Que la Gerencia Financiera no tiene la facultad delegada de gestionar, calcular, determinar, asignar, recaudar, fiscalizar, discutir, cobrar, devolver y, en general, administrar la contribución, sino que la recibió directamente del concejo municipal. Que, en consecuencia, no se aplica el parágrafo del artículo 92 de la Ley 136 de 1994 o cualquier otra norma que reglamente la figura de la delegación de funciones.

e. Sobre la nulidad de los actos demandados por violación de los artículos 13 y 363 de la Constitución

Dijo que el Municipio de Tocancipá, a través de un tercero contratado para esos efectos, realizó un estudio socio-económico y elaboró la memoria técnica explicativa correspondiente, que consulta el equilibrio de la distribución de la contribución de valorización, el impacto en la comunidad propietaria de los predios ubicados en la zona de influencia y la capacidad económica de la población beneficiaria de las obras públicas. Que ese estudio forma parte del proceso de formación de la contribución de valorización y que, en consecuencia, constituye el fundamento de los actos administrativos demandados.



Agregó que mediante la Resolución 222 del 24 de noviembre de 2009, la Gerencia Financiera aprobó la memoria técnica explicativa elaborada por el tercero contratado de tal forma que hacen parte del acto administrativo que aprobó la distribución de la contribución de valorización.

Señaló que el estudio socio-económico contratado se ajusta al artículo 23 del Acuerdo 05 de 2009 que exige que, previo a la asignación de la contribución, se debe realizar un estudio económico y social.

f. Sobre la nulidad de los actos demandados por violación del numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política

Dijo que en el proceso de formación de la contribución de valorización, solicitó al Departamento de Cundinamarca la autorización para intervenir el tramo Lucta – Crown, de propiedad de ese departamento. Que esa autorización fue otorgada por medio de la Resolución 48 del 19 de abril de 2011, proferida por la Secretaría de Transporte y Movilidad del Departamento.

2.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda.

a. Sobre la violación al debido proceso



Dijo que conforme con el Decreto 1604 de 1966 y la Ley 25 de 1921, el Municipio de Tocancipá cuenta con amplias facultades para establecer el procedimiento a seguir en el proceso de determinación de la contribución de valorización, especialmente lo que tiene que ver con los recursos que proceden para agotar la vía gubernativa.

Que en desarrollo de las facultades otorgadas por la ley, el Concejo Municipal de Tocancipá expidió el Acuerdo 14 de 2009, mediante el que autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras. Que, respecto al proceso de discusión del acto de asignación, el acuerdo remite a lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional, que establece el recurso de reconsideración como único recurso contra los actos administrativos de carácter fiscal dictados por el Municipio.

Advirtió que los actos demandados se fundamentaron en el Acuerdo 14 de 2009, en cuyo artículo 3 establece el recurso de reconsideración como mecanismo de impugnación contra el acto de asignación, en concordancia con el artículo 720 del Estatuto Tributario.

Con base en lo anterior, concluyó que los actos acusados se ajustaron al procedimiento establecido en los acuerdos municipales que le sirvieron de sustento jurídico, y con el Estatuto Tributario Nacional, en cuanto al recurso de reconsideración se refiere.



Indicó que en materia de contribución de valorización no se aplica el párrafo del artículo 92 de la Ley 136 de 1994, pues, sobre esa materia se aplican de preferencia el Decreto 1604 de 1996, la Ley 383 de 1997 y el Estatuto Tributario Nacional, así como el Acuerdo 14 de 2009. Que de esas disposiciones se desprende que contra la resolución de asignación de la contribución de valorización solo procede el recurso de reconsideración y no el de apelación.

b. Sobre la falsa motivación

Dijo que los actos administrativos demandados se expidieron con fundamento en lo establecido en los acuerdos 05 y 014 de 2009. Que, contrario a lo que señaló la demandante, el Acuerdo 14 de 2009 estableció el monto distribuible, los métodos de distribución del beneficio, los factores que determinan la liquidación, el periodo y el costo de las obras.

c. Sobre la falta de competencia

Dijo que el artículo 8 del Acuerdo 014 de 2009 dispuso que la Gerencia Financiera expediría dentro de los tres meses siguientes a la aprobación de dicho acuerdo, el acto administrativo que asigne la contribución de valorización.

Que la facultad que inicialmente fue otorgada a la Gerencia Financiera para expedir los actos de asignación de la contribución de valorización, vencía el



15 de diciembre de 2009, pues la publicación del Acuerdo 14 de 2009 se hizo el 15 de septiembre de 2009.

Sostuvo que con la expedición del Acuerdo 3 de 2010, que derogó el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009, el plazo de tres meses se redujo a dos, contado a partir de la publicación del Acuerdo 14, de tal forma que el plazo que tenía la Gerencia Financiera para expedir las resoluciones de asignación vencía el 15 de noviembre de 2009, teniendo en cuenta que la publicación y vigencia del artículo 8 del acuerdo 14 de 2009, ocurrió el 15 de septiembre de 2009.

Que el Acuerdo 4 de 2010 modificó el artículo 1 del Acuerdo 3 de 2010, y amplió por dos meses más el término concedido a la Gerencia Financiera o para proferir los actos de asignación de la contribución. Que, por tanto, la competencia de la administración municipal se extendió hasta el 8 de julio de 2010, pues el Acuerdo 4 de 2010 se publicó el 8 de mayo del mismo año.

Con base en lo anterior, concluyó que la Gerencia Financiera tenía competencia para proferir los actos administrativos demandados, pues lo hizo dentro del término para el que fue facultado por el Concejo Municipal de Tocancipá en los acuerdos 14 de 2009, y 3 y 4 de 2010, cuyo vencimiento acaeció el 8 de julio de 2010.

d. Sobre la nulidad por violación de los artículos 6 y 10 del Acuerdo 014 de 2009

Dijo que la asignación de la contribución de valorización fijada en las resoluciones acusadas tuvo en cuenta la fórmula que estableció el Acuerdo 4



de 2010. Que el gerente financiero calculó la contribución con base en el método previsto en el Acuerdo 14 de 2009, modificado por el Acuerdo 04 de 2010.

e. Nulidad por violación de los artículos 13 y 363 de la Constitución Política

Dijo que los actos administrativos demandados se limitaron a aplicar normas generales mediante los que se estableció un tributo y la forma de asignarlo a cada contribuyente, normas que, a su turno, tenían sustento en una serie de criterios económicos previamente establecidos. Que, en consecuencia, los reproches contra las actuaciones y actos administrativos que sirvieron de sustento a los actos de asignación de la contribución de valorización escapaban al objeto del proceso.

f. Nulidad por violación del numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política

Señaló que los actos de liquidación y asignación de la contribución de valorización se expidieron con apego a lo prescrito en los artículos 1, 2, 3 y 13 del Acuerdo 14 de 2009 y 1 del Acuerdo 4 de 2010, en los que se estableció el plan de obras y la zona de influencia de la contribución.

Que mediante la Resolución 48 de 19 de abril de 2011, el Secretario de Transporte y Movilidad del Departamento de Cundinamarca autorizó al municipio de Tocancipá para intervenir vías departamentales, dentro de la



que se encontraba la ampliación y construcción del anillo vial autódromo desde la Glorieta Emgesa – Crown hasta La Pelanga. Que esta autorización incluyó la asignación, liquidación, recaudo y cobro de la contribución de valorización sobre ese tramo, aprobado en el plan de obras establecido en los acuerdos 14 de 2009 y 4 de 2010.

Concluyó que, en consecuencia, el Municipio de Tocancipá estaba facultado para intervenir el tramo vial Lucta – Crown y liquidar la contribución de valorización a los contribuyentes de su jurisdicción, con la inclusión del costo correspondiente a dicho segmento del plan de obras dentro del monto del costo total, y en el monto distribuible. Lo anterior, conforme con los artículos 16 y 17 del Decreto 1604 de 1996.

2.4. El recurso de apelación

Las demandantes recurrieron la sentencia del tribunal y sustentaron el recurso así:

a. Falsa motivación

Dijo que el Acuerdo 14 de 2009 no definió de manera directa los sujetos activo y pasivo, el hecho generador ni la tarifa de la contribución por valorización. Que los elementos de la obligación tributaria se encuentran definidos en el Acuerdo 5 de 2009.



Que como la Administración se basó en el Acuerdo 5 de 2009 para definir los elementos del tributo, y no en el Acuerdo 014, incurrió en falsa motivación porque se fundamentó en una disposición diferente a aquella que creó la contribución de valorización.

b. Falta de competencia

Las demandantes insistieron en que al momento de la expedición de los actos que fijaron la contribución de valorización, la Gerencia Financiera carecía de competencia para esos efectos.

Señalaron que el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009 fijó un plazo de tres meses para que la Gerencia Financiera expidiera el acto que asignara la contribución de valorización por beneficio local para la ejecución del plan de obras.

Que el plazo comenzó a correr a partir de la fecha de publicación del Acuerdo 14 de 2009, que tuvo lugar el 15 de septiembre de 2009, y venció el 15 de diciembre del mismo año, sin que se cumpliera la orden impartida por el concejo municipal. Que como los actos administrativos que fijaron la contribución por valorización fueron expedidos el 24 de mayo de 2010, estaban viciados de nulidad por falta de competencia.

c. Violación de los artículos 13 y 363 de la Constitución Política



Dijeron que la contribución de valorización asignada era desproporcionada frente al valor de los inmuebles en tanto que, en algunos casos ascendía hasta el 43 % de su avalúo catastral, situación que atentaba contra el principio de equidad que rige el sistema tributario y desconocía el equilibrio económico del tributo. Que esa asignación desproporcionada de la contribución por valorización no tenía en cuenta la capacidad contributiva de las demandantes.

d. Violación del numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política

Por último, señalaron que las resoluciones demandadas violaron el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política porque liquidaron la contribución para la construcción de una vía que no era propiedad del Municipio de Tocancipá sino del departamento de Cundinamarca.

Explicaron que el Concejo Municipal de Tocancipá aprobó la construcción de un tramo vial y que la Gerencia Financiera asignó la contribución por valorización para la construcción de un plan de obras entre el que se encontraba la vía del departamento de Cundinamarca sin adelantar un convenio que permitiera ejecutar la obra de construcción.

2.5. Alegatos de conclusión

Las demandantes no presentaron alegatos de conclusión.



El **Municipio de Tocancipá** reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

2.6. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia apelada.

Dijo que los acuerdos 05 de 2009, 14, 04 y 04 de 2010 regulan la contribución de valorización en el Municipio de Tocancipá con sujeción a lo previsto en la Ley 25 de 1921 y en el Decreto 0604 de 1996 y que, los actos administrativos demandados, a su turno, fueron expedidos con sujeción a las normas locales.

Sobre la falta de competencia de la Gerencia Financiera de la Municipio de Tocancipá para expedir los actos de asignación de la contribución de valorización, dijo que las resoluciones mediante las que se dio cumplimiento a ese mandato fueron expedidas dentro del término establecido en el Acuerdo 04 de 2009.

Sobre la desproporción de la contribución por valorización, dijo que el avalúo catastral no es un factor a tener en cuenta para la determinación de la tarifa como equivocadamente lo sostuvieron las demandantes.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA



En los términos del recurso de apelación interpuesto por las demandantes, la Sala decide sobre la nulidad de las resoluciones 0008, 00049, 00064, 000116 y 000273 del 24 de mayo de 2010, mediante las que el Municipio de Tocancipá asignó la contribución de valorización por beneficio local establecida en los acuerdos 14 de 2009, 03 y 04 de 2010 sobre ciertos predios de propiedad de García Bandera SAS y García Conejero SAS, y de las resoluciones 228 y 287 del 21 de octubre de 2011, mediante las que fueron resueltos los recursos de reconsideración interpuestos contra los actos de asignación de la contribución antes referidos.

En concreto, la Sala debe decidir si los actos administrativos son nulos **i)** por falta de competencia de la Gerencia Financiera del municipio de Tocancipá para expedirlos; **ii)** por estar falsamente motivados; **iii)** por violar los artículos 13 y 363 de la Constitución Política y **v)** por violar el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política. También analizará si está probada la excepción de inepta demanda propuesta por el Municipio de Tocancipá que no fue estudiada por el tribunal.

La Sala advierte que para decidir la presente controversia adoptará, en lo pertinente, las consideraciones que ha hecho al resolver casos análogos en los que se ha discutido la asignación de la contribución de valorización ordenada por el Acuerdo 14 de 2009¹.

¹ Sentencias del 17 de septiembre de 2014, Radicación 250002327000201100140-01 (19896), CP Martha Teresa Briceño de Valencia; 9 de octubre de 2014, Radicación 25000232700020110008101 (20142); CP Martha Teresa Briceño de Valencia; 23 de julio de 2015, Radicación 250002327000201100150-01 (19662) CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y 15 de octubre 2015 Radicación: 250002327000201100173-01 (19659) CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



3.1. De la excepción de inepta demanda

El Municipio de Tocancipá propuso la excepción de inepta demanda con fundamento en que no fueron controvertidos todos los actos administrativos mediante los que se determinó la contribución de valorización en controversia.

A su juicio, debieron ser demandados la totalidad de los actos administrativos mediante los que se adoptó la contribución valorización de que trata el Acuerdo 14 de 2009, entre estos, los Acuerdos 111 de 2008 y 5 de 2009 –el propio Acuerdo 14 de 2009– los acuerdos 03 y 04 de 2010 y las resoluciones 222 y 223 de 2009, 014, 015 y 020 de 2010, expedidas por la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá, en tanto estos constituyen el sustento de los actos demandados.

La Sala considera que, en efecto, la contribución de valorización en discusión está regulada en los Acuerdos 11 de 2005, 5 de 2009, 14 de 2009 y 03 y 04 de 2010, según se explicará más adelante. Sin embargo, fue mediante los actos administrativos demandados que el Municipio de Tocancipá individualizó la contribución a cargo de las demandantes, de conformidad con las reglas fijadas en los acuerdos antes referidos.

En esa medida, las resoluciones 0008, 00049, 00064, 000116 y 000273 del 24 de mayo de 2010 y 228 y 287 del 21 de octubre de 2011 son actos administrativos que por sí solos produjeron efectos jurídicos concretos y, por

esa razón, son pasibles de ser controvertidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de manera independiente. Por tanto, no está probada la excepción de inepta demanda.

3.2. El asunto de fondo

3.2.1. Hechos probados

Para decidir se tienen como relevantes los siguientes hechos probados.

1. El Concejo Municipal de Tocancipá expidió el Acuerdo 05 del 8 de abril de 2009 *«Por medio del cual se adopta el estatuto de valorización en el Municipio de Tocancipá»*².
2. El Concejo Municipal de Tocancipá expidió el Acuerdo 014 del 7 de septiembre de 2009 *«Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obra»*³.
3. El Concejo Municipal de Tocancipá expidió el Acuerdo 03 del 2 de marzo de 2010 *«Por medio del cual se modifica el artículo 8 del Acuerdo 10 de*

² Folios 355 al 370 del CP

³ Folios 374 al 383 del CP.

2009 “Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obra»⁴.

4. El Concejo Municipal de Tocancipá expidió el Acuerdo 05 del 29 de abril de 2010, «Por medio del cual se aclara el artículo 1, numeral 3, modifica los artículos 3, 14 y el anexo 1 de Acuerdo No 14 de 2009 *“Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obra”* y se modifica el artículo 1 del Acuerdo 03 de 2010»⁵.
- El 24 de mayo de 2010, el gerente financiero del Municipio de Tocancipá asignó la contribución de valorización por beneficio local, establecida en el Acuerdo 14 de 2009, sobre los predios de propiedad de las demandantes que se relacionan a continuación, así:

Resolución de determinación	Pedio	Valor de la contribución
0008 ⁶	Matrícula inmobiliaria 176-11645	\$1.440.356.088
00049 ⁷	Matrícula inmobiliaria 176-3887	\$363.751.801
00064 ⁸	Matrícula inmobiliaria 176-21638	\$262.399.290
000116 ⁹	Matrícula inmobiliaria 176-5400	\$131.897.451
000273 ¹⁰	Matrícula inmobiliaria 176-21758	\$27.265.347.

⁴ Folios 28 y 29 del C.A.A.

⁵ Folios 34 al 37 del C.A.A.

⁶ Folios 48 al 52 del CP.

⁷ Folios 56 al 60 del CP.

⁸ Folios 64 al 68 del CP.

⁹ Folios 72 al 76 de CP.

¹⁰ Folios 80 al 84 del CP

- El 21 de octubre de 2011, mediante las resoluciones 228¹¹ y 287¹², previa interposición del recurso de reconsideración¹³, la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá modificó las resoluciones referidas en el numeral anterior y determinó el valor de la contribución de valorización por beneficio así:

Predio	Valor determinado en el acto recurrido	Valor determinado en el que resolvió el recurso
Matrícula inmobiliaria 176-11645	\$1.440.356.088	\$1.439.4.3.405
Matrícula inmobiliaria 176-3887	\$363.751.801	\$255.973.489
Matrícula inmobiliaria 176-21638	\$262.399.290	\$184.651.352
Matrícula inmobiliaria 176-5400	\$131.897.451	\$122.279.246
Matrícula inmobiliaria 176-21758	\$27.265.347.	\$20.533.853

3.2.2. De la falta de competencia. Reiteración jurisprudencial¹⁴

Las demandantes alegaron que al momento de la expedición de los actos que fijaron la contribución por valorización a su cargo, la Gerencia Financiera

¹¹ Folios 88 al 107 del CP

¹² Folios 112 al 126 del CP.

¹³ Folios 148 al 153.

¹⁴ Idem 1

del Municipio de Tocancipá no tenía competencia para el efecto, por cuanto el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009¹⁵ fijó un plazo de tres meses para que esa dependencia expidiera los actos que asignaran la contribución de valorización por beneficio local para la ejecución del plan de obras referido en el acuerdo, plazo que venció el 15 de diciembre de 2009, sin que a esa fecha se hubiera asignado la contribución.

La Sala parte de señalar que la contribución de valorización, en un principio denominada impuesto de valorización, ha sido regulada por la Ley 25 de 1921 y los Decretos 868 de 1956, 1604 de 1966, 1394 de 1970 y 1333 de 1986. Que se trata de un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y puede ser requerido por los municipios que ejecuten una obra de utilidad social que genere un incremento en su valor¹⁶.

La Ley 25 de 1921, *«por la cual crea el impuesto de valorización»* estableció el tributo en cuestión *«como una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local»*¹⁷.

Más tarde, el Decreto 868 de 1956, adoptado como ley de carácter permanente por medio de la Ley 141 de 1961, reguló el impuesto de valorización como un sistema fiscal especial para la financiación de planes de obras municipales bajo

¹⁵ Artículo 8. Asignación del monto distribuible. La Gerencia Financiera, o la dependencia que haga sus veces, expedirá, dentro de los tres (3) meses siguientes a la aprobación del presente Acuerdo, el acto administrativo que asigna la contribución de valorización, con indicación del nombre del sujeto pasivo, la dirección del predio, la cédula catastral y el área gravada.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. CP Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Sentencia del 14 de junio de 2012. Radicación: 540012331000200700331 01 (18159)

¹⁷ **Artículo 3º.-** Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras.

el principio del beneficio general, para lo cual estableció que su monto sería distribuido según diferentes categorías económicas y la capacidad de pago.

El citado decreto dispuso que ciertos municipios podían establecer, reglamentar, distribuir y recaudar el impuesto de valorización para la ejecución de planes de obras, tanto en áreas rurales como urbanas, mediante un procedimiento especial de liquidación y distribución, con base en la capacidad económica de la tierra, establecida mediante coeficientes según su nivel o valor económico.

El Decreto 1604 de 1966¹⁸, *«Por el cual se dictan normas sobre valorización»*, convertido en disposición de carácter permanente por la Ley 48 de 1968, amplió el impuesto a todas las obras de interés público ejecutadas por la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquiera otra entidad de derecho público *«que beneficien a la propiedad inmueble»*.

Así, el Decreto 1604 de 1966 hizo extensiva la contribución de valorización a todas las entidades de derecho público y previó la posibilidad de financiar mediante dicho gravamen toda clase de obras de interés público.

La anterior regulación fue recogida en el Decreto Ley 1333 de 1986, *« Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal»*, en cuyo Título III se regula la contribución de valorización y señaló, en los términos del artículo 2 del

¹⁸ **ARTÍCULO 1º.** El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización.



Decreto 1604 de 1996 que el establecimiento, la distribución y su recaudo le correspondía a la entidad a cuyo cargo esté la ejecución de las obras, así:

Artículo 235°.- *El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad Nacional, departamental o municipal que ejecuten las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente.*

Como se expuso en el acápite de hechos probados, mediante el Acuerdo 14 del 7 de septiembre de 2009, el Concejo Municipal de Tocancipá autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras específico. En términos generales, determinó el plan de obras a construir, estableció el costo de ese plan de obras, fijó el monto distribuible y adoptó el método para la distribución de la contribución.

De igual forma, el referido acuerdo señaló que la asignación de la contribución de valorización estaba a cargo de la Gerencia Financiera y que, para el efecto, esa dependencia debía expedir los actos correspondientes «dentro de los tres (3) meses siguientes» a la aprobación del acuerdo, en los siguientes términos:

Artículo 8. Asignación del monto distribuible. *La Gerencia Financiera, o la dependencia que haga sus veces, expedirá, dentro de los tres (3) meses siguientes a la aprobación del presente Acuerdo, el acto administrativo que asigna la contribución de valorización, con indicación del nombre del sujeto pasivo, la dirección del predio, la cédula catastral y el área gravada.*



Luego, mediante el Acuerdo 03 del 2 de marzo de 2010, el Concejo Municipal de Tocancipá modificó el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009 para efectos de establecer un término de dos meses, contados a partir de la aprobación del acto, para que la Gerencia Financiera expidiera los actos de asignación de la contribución, así:

ARTÍCULO 1. Modifícase el Artículo 8 del Acuerdo No 14 de 2009, “POR EL CUAL SE AUTORIZA EL COBRO DE UNA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE OBRAS” el cual quedará así: **ARTÍCULO 8. - ASIGNACIÓN DEL MONTO DISTRIBUÍBLE.** La Gerencia Financiera, o la dependencia que haga sus veces, expedirá, dentro de los dos (2) meses siguientes a la aprobación del presente acuerdo, (2 de marzo de 2010) el acto administrativo que asigna la contribución de valorización, con indicación del nombre del sujeto pasivo, la dirección del predio, la cédula catastral y el área gravada.

La modificación fue adoptada, según dan cuenta los considerandos del Acuerdo 03 de 2010, en razón a que *«la conciliación de la información suministrada por los propietarios que allegaron la declaración de inmuebles, con la base predial de la Gerencia Financiera, suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y la base de datos y gráfica del Sistema de Información Geográfico de la Gerencia de Planeación, conllevó un tiempo mayor al estimado inicialmente»*.

Más tarde, mediante el Acuerdo 04 del 29 de abril de 2010, el Concejo Municipal del Tocancipá modificó los Acuerdos 14 del 9 de septiembre de 2009 y 03 del 29 de abril de 2010. Esta nueva modificación se justificó en la necesidad de ajustar los factores de destinación económica y el área de influencia para así garantizar la equidad tributaria.



En consecuencia, con ese fin, y con el propósito de garantizar la transparencia y la exactitud de la información que sirve de soporte para la asignación de la contribución, el concejo municipal también estimó que era pertinente adecuar los términos establecidos en el artículo primero del Acuerdo 03 de 2010, y para el efecto, dispuso:

ARTÍCULO 5. Modifícase el artículo 1 del Acuerdo 03 de 2010 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 8 DEL ACUERDO N° 14 DE 2009 “POR EL CUAL SE AUTORIZA EL COBRO DE UNA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE OBRAS” el cual quedara así: **ARTÍCULO 1. - ASIGNACIÓN DEL MONTO DISTRIBUIBLE.** La Gerencia Financiera, o la dependencia que haga sus veces, expedirá, dentro de los dos (2) meses siguientes a la aprobación del presente Acuerdo, el acto administrativo que asigna la contribución de valorización, con indicación del nombre del sujeto pasivo, la dirección del predio, la cédula catastral y el área gravada.

ARTÍCULO 6. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación y publicación, previa sanción.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Recinto del Honorable Concejo Municipal de Tocancipá, a los veintinueve (29) días del mes de Abril de dos mil diez (2010). Después de haber surtido los debates reglamentarios así: Primer debate en comisión segunda el día veintidós (22) de Abril de dos mil diez (2010) y segundo debate en plenaria el día veintinueve (29) de Abril de dos mil diez (2010).

En estos términos, la Sala considera que si bien los Acuerdos 03 y 04 de 2010 dicen modificar las disposiciones relacionadas con los plazos que le fueron concedidos a la Gerencia Financiera para que profiriera los actos administrativos de asignación de la contribución de valorización cuyo cobro fue autorizado por el Acuerdo 14 de 2009, lo cierto es que el Concejo

Municipal de Tocancipá, en realidad, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 313 y 338 de la Constitución Política y 325 del Decreto Ley 1333 de 1986 –2 del Decreto 1604 de 1966–, estableció nuevos plazos para expedir esos actos.

Así, en el caso concreto, el plazo que tenía la Gerencia Financiera para proferir los actos administrativos que asignaron la contribución de valorización a cargo de las demandantes venció el 29 de junio de 2010, dado que el Acuerdo 04 de 2010 se expidió el 29 de abril de 2010.

Debido a que el 24 de mayo de 2010, la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá profirió los actos administrativos que asignaron la contribución de valorización a cargo de las demandantes, esos actos fueron expedidos en el término previsto por el concejo municipal en el artículo 5 del Acuerdo 04 de 2010. De esa manera, el ente territorial no incurrió en la falta de competencia temporal alegada.

3.2.3. De la falsa motivación. Reiteración jurisprudencial¹⁹

Según las demandantes, los actos administrativos acusados están falsamente motivados porque se sustentaron en el Acuerdo 14 de 2009, norma que no definió los elementos de la obligación tributaria en los términos del artículo 338 de la Constitución Política. Según dijeron, estos elementos se encuentran definidos en el Acuerdo 5 de 2009 –Estatuto de Valorización

¹⁹ Idem 1

del Municipio de Tocancipá–, que no sirvió de fundamento al Acuerdo 14 de 2009.

Sobre la falsa motivación, la Sala ha precisado que constituye una causal de nulidad autónoma que se relaciona con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa, es decir que alude a los hechos del caso y a la prueba²⁰.

De esa forma, para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: o bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

De acuerdo con lo anterior, la causal de nulidad invocada por las demandantes, en realidad, está referida a la violación de la ley, concretamente por la aplicación indebida de una norma. La violación de la ley por indebida aplicación de una norma ocurre cuando el precepto o preceptos jurídicos se hacen valer, se usan o se aplican, a pesar de no ser los pertinentes para proferir el acto administrativo.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 2 de febrero de 2012. Radicación: 250002327000200402018 01 (17490).



La Sala advierte que las resoluciones demandadas se fundamentaron en los artículos 338 de la Constitución Política, 290 del Decreto 111 de 2008²¹, 211 del Acuerdo 11 de 2005²², 5, 6 y 9 del Acuerdo 5 de 2009 o Estatuto de Valorización de Tocancipá y en el Acuerdo 14 de 2009²³. Los artículos del Acuerdo 05 de 2009 referidos, señalan:

ARTÍCULO 5. SUJETO ACTIVO. *El sujeto activo de la Contribución de Valorización es el Municipio de Tocancipá. La Secretaría Municipal de Hacienda, o la entidad Municipal que defina el Alcalde, se encargará de la gestión, cálculo, determinación, asignación, recaudo, fiscalización, discusión, cobro, devolución y, en general, de la administración de esta contribución. Para los efectos del presente Acuerdo, esta entidad actuará como Administrador de la Contribución de Valorización.*

PARÁGRAFO: *Para efectos del presente estatuto, el administrador de la contribución de valorización tendrá las facultades previstas en el Estatuto Tributario Nacional.*

ARTÍCULO 6. SUJETO PASIVO. *Están obligadas al pago de la Contribución de Valorización las personas naturales o jurídicas, sean estas últimas públicas o privadas, cuando ostenten el carácter de propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en la zona de influencia de la obra o conjunto de obras que se financiarán total o parcialmente con cargo a esta contribución al momento de la asignación del tributo.*

Responderán solidariamente por el monto a pagar por la Contribución de Valorización, así como por las demás responsabilidades derivadas de la misma, el propietario del bien y el poseedor. Igualmente, en los casos en los cuales se evidencie la existencia de la titularidad de un bien en cabeza de varios propietarios en comunidad, dada la solidaridad existente entre ellos, podrá la administración efectuar el cobro de la valorización a cualquiera de ellos.

²¹Por medio del cual se realizan los ajustes al Estatuto de Rentas Municipal Decreto No. 080 de 2007, establecidos por el Concejo Municipal mediante Acuerdo 15 de 2008.

²²Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tocancipá.

²³Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras.



El Administrador de la Contribución podrá perseguir ejecutivamente el bien o unidad predial materia de la Contribución de Valorización, para la satisfacción de las obligaciones a su favor.

ARTÍCULO 9. COMPETENCIA PARA DETERMINAR LA BASE GRAVABLE. *El Concejo Municipal determinará el monto distribuible de la Contribución de Valorización y aprobará el plan o conjunto de obras a ejecutarse con cargo a esta fuente.*

Aunque de manera expresa el Acuerdo 14 de 2009 no citó como fundamento el Acuerdo 5 de 2009, sí desarrolló el artículo 9 del citado acuerdo, que señala que corresponde al concejo del municipio determinar el monto distribuible de la contribución y el plan de obras que se ejecutan con esos recursos. Por esto, los artículos 1 y 3 del Acuerdo 14 de 2009 dispusieron lo siguiente:

ARTÍCULO 1. - DETERMINACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN. *Establécese el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local en el Municipio de Tocancipá, con la destinación específica de financiar la construcción del Plan de Obras que se relacionan a continuación:*

- 1. Construcción camino del medio desde Ebel hasta Colpapel.*
- 2. Construcción anillo vial Vereda Verganzo desde la autopista- Juancho Pola I.E.D. Técnico Industrial - Sector San Javier – Sector Tolima – Urbanización La Estación – Vía detrás del autódromo – Termoeléctrica Emgesa.*
- 3. Construcción Vía de acceso al Autódromo desde la autopista al glorieta de Emgesa – Lucta a Crown (Tramo propiedad del Municipio).**
- 4. Construcción vía Piedemonte costado Nororiental a empalmar con la Variante BTS Vereda Canavita.*

(...)

ARTÍCULO 3. – MONTO DISTRIBUIBLE. *Fíjese en SETENTA Y UN MIL MILLONES DE PESOS (\$71.000.000.000.00), a pesos de agosto de 2009, el*



monto distribuible de la Valorización Local de que trata el Artículo 1º del presente Acuerdo, que corresponden al 82.6% del costo total de las obras, el 17.4% restante lo aportará la administración Municipal con recursos propios.

PARÁGRAFO. *El monto distribuible antes establecido se actualizará con base en la variación del Índice de Costos de Construcción Pesada ICCP, entre agosto del año 2009 y el certificado al mes inmediatamente anterior a la asignación de la contribución de valorización, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.*

Así, en desarrollo del Acuerdo 5 de 2009, el Acuerdo 14 de 2009 autorizó el cobro de la contribución de valorización para un plan de obras concreto, fijó el monto distribuible (artículo 3), los métodos de distribución del beneficio (artículo 6), los factores que determinan la liquidación (artículo 6), y el costo de las obras (artículo 2). Al tiempo, delegó en la administración la asignación o individualización del monto distribuible.

En consecuencia, la Sala considera que los actos administrativos acusados fueron expedidos con sujeción a las normas vigentes pues, como se advirtió, el Concejo del municipio de Tocancipá, por medio del Acuerdo 14 de 2009, autorizó el cobro de la contribución discutida, norma que desarrolló el Acuerdo 5 de 2009. Por lo anterior, no prospera la causal de nulidad invocada.

3.2.4. De la violación de los artículos 13 y 363 de la Constitución Política

Las demandantes alegan que los actos administrativos atacados violan los artículos 13 y 363 de la Constitución Política, porque la contribución por valorización asignada es desproporcionada frente al valor de los inmuebles,

situación que atenta contra el principio de equidad que rige el sistema tributario y que, además, esa asignación no tenía en cuenta la capacidad contributiva de las demandantes.

El Tribunal no estudió la causal de nulidad propuesta en los anteriores términos porque, a su juicio, los actos administrativos demandados se limitaron a aplicar las normas que regularon la contribución de valorización para la ejecución de un plan de obras. Que fue en esas normas en las que se estableció la contribución y la forma de asignarla a cada contribuyente. Que, por tanto, los reproches contra los actos administrativos que sirvieron de sustento a los actos de asignación escapaban al objeto del proceso.

Como se explicó previamente, la contribución de valorización en discusión está regulada en los acuerdos 11 de 2005, 5 de 2009, 14 de 2009 y 03 y 04 de 2010. Sin embargo, esa situación no es suficiente para abstenerse de estudiar la causal de nulidad que por violación de los artículos 13 y 363 de la Constitución Política se le imputan a los actos administrativos atacados por cuanto mediante estos fue que, finalmente, se individualizó la contribución a cargo de los demandantes, es decir que no se trata de simples actos de ejecución como parece haberlo entendido el Tribunal.

El artículo 363 de la Constitución Política establece que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Sobre el principio de equidad, la Corte Constitucional ha señalado²⁴:

²⁴Sentencia C-551/15

3.8.2.1. El principio de equidad tributaria es una manifestación específica del principio de igualdad, que se concreta en la proscripción de tratos legales tributarios diferentes injustificados, sea porque no hay razón para el trato desigual o sea porque se dé un mismo trato pese a existir razones para dar un trato desigual²⁵. El principio de equidad puede ser considerado en términos horizontales o verticales. La equidad horizontal implica que el sistema tributario debe dar un mismo trato a las personas que, antes de tributar, tienen la misma capacidad económica, de manera tal que mantengan su paridad luego de pagar sus tributos. La equidad vertical, relacionada con la exigencia de progresividad, implica que la carga tributaria se debe distribuir de tal manera que quienes tienen una mayor capacidad económica deben soportar una mayor cuota del impuesto²⁶.

La Sala, por su parte, ha señalado que el principio de equidad atiende a que se ponderen la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes, para evitar cargas excesivas o beneficios exagerados²⁷.

En tanto que el principio de equidad que rige el sistema tributario es una manifestación concreta del derecho a la igualdad, es del caso señalar que el artículo 13 de la Constitución Política establece el derecho a la igualdad ante la ley, a la igualdad de trato y a la igualdad de oportunidades.

La Corte Constitucional ha explicado que el derecho a la igualdad no se puede aplicar automáticamente, pues no solo exige tratar por igual a los iguales, sino tratar diferente a los desiguales²⁸. De modo que en cada caso se debe realizar un juicio de igualdad para determinar si se respetó el

²⁵ Cfr. Sentencias C-419 de 1995, C-711, C-1170 y C-1060 A de 2001, C-734 de 2002, C-1003 de 2004, C-426 de 2005, C-397 y C-913 de 2011 y C-833 de 2013.

²⁶ Cfr. Sentencias C-419 de 1995, C-261 de 2002, C-397 de 2011 y C-833 de 2013.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de agosto de 2011. Radicación 25000-23-27-000-2007-00098-02 (17556) CP William Giraldo Giraldo.

²⁸ Sentencia T-500 de 2002.

derecho a la igualdad o si el trato desigual está fundado en criterios razonables y válidos.

La Corte Constitucional también ha precisado que el derecho a la igualdad es «*un derecho relacional*»²⁹ que exige para determinar su vulneración o amenaza «*un elemento adicional que la doctrina ha denominado ‘patrón de igualdad’ o ‘tertium comparationis’, según el cual debe establecerse previamente cuál es el criterio relevante de comparación, porque dos situaciones pueden ser iguales si se analizan desde una perspectiva, pero distintas cuando son vistas desde otra óptica*»^{30»31}.

Por tanto, como lo ha precisado la Sala, para analizar si existe vulneración o amenaza del derecho a la igualdad, deben comprobarse los siguientes parámetros: **i)** que exista un término de referencia, pues el juicio de igualdad únicamente se hace sobre la comparación entre casos sustancialmente iguales; **ii)** que exista identidad de la autoridad a la que se le imputa la vulneración o amenaza del derecho a la igualdad y **iii)** que el tratamiento desigual sea injustificado, esto es, carente de razonabilidad y proporcionalidad³².

Con fundamento en lo anterior, la Sala considera que la causal de nulidad no está llamada a prosperar porque las demandantes no allegaron al proceso términos de referencia que permitan establecer si mediante los actos administrativos demandados se dio un trato desigual al dado otros

²⁹ Sentencia T-352 de 1997.

³⁰ 'Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1191 de 2001, fundamento jurídico No. 59'.

³¹ Ver nota a pie de página número 3.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de tutela de 7 de mayo de 2014). Radicación 25000234200020140028201. CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



contribuyentes puestos en iguales condiciones o que existiera una circunstancia particular que justificara un trato desigual.

De otra parte, sobre la capacidad contributiva que las demandantes alega no fue tomada en cuenta en los actos demandados, la Corte Constitucional ha señalado que *«es la posibilidad económica que tiene una persona de tributar, o sea, la idoneidad subjetiva, no teórica sino real, en cuanto depende de la fuerza económica del sujeto, para ser llamado a cumplir con el deber de pagar tributos»*^{33,34}.

La capacidad contributiva está estrechamente relacionada con el principio de progresividad, dispuesto en el artículo 363 de la Constitución Política, que impone que el reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados se realice según la capacidad económica de la que disponen. Es decir, que la carga tributaria sea mayor cuando mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente³⁵.

La contribución de valorización fue diseñada como una forma de recuperación de los gastos en que incurre una entidad para la realización de una obra en donde, a pesar de mediar un interés público, se termina por incrementar el patrimonio de terceros³⁶.

³³ Sentencias C-250 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-183 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. S.V. M. José Gregorio Hernández Galindo).

³⁴ Sentencia C-173 de 2010.

³⁵ Op. Cit. Consejo de Estado, sentencia del 11 de agosto de 2011.

³⁶ Sentencia C-1371 de 2001.



Al decir de la Corte Constitucional, el gravamen fue concebido para distribuir el valor agregado que una obra significa para ciertos inmuebles, es decir, como un coeficiente de reparto de costos y beneficios. Que así, el valor a pagar es en últimas el incremento patrimonial del bien en relación con la inversión de la entidad³⁷.

En el caso concreto, la Sala advierte que el artículo 19 del Acuerdo 05 de 2009 estableció los métodos para la distribución de la contribución de valorización así:

- a) Método de los frentes
- b) Método de las áreas
- c) Método combinado de áreas y frentes
- d) Método del avalúo
- e) Método del doble avalúo
- f) Método de las zonas o franjas
- g) Método de los factores de beneficio
- h) Método de los factores únicos de comparación

El método del avalúo consiste en la distribución de la contribución en proporción al avalúo –catastral o comercial– de los bienes inmuebles que se benefician con la obra o plan de obras objeto del cobro por valorización.

El método del doble avalúo consiste en determinar el mayor valor de un bien inmueble generado por la obra o plan de obras, mediante avalúos

³⁷ Ibídem.



comerciales antes y después de la ejecución de las mismas. La contribución se liquida en forma proporcional a la diferencia de los avalúos. Este método sólo será aplicable cuando la asignación de la contribución se expida con posterioridad a la terminación de la obra o plan de obras.

Entre tanto, el método de los factores de beneficio consiste en la distribución de la contribución con base en unos factores o coeficientes numéricos que califican las características más sobresalientes de los bienes inmuebles y las circunstancias que los relacionan con la obra o plan de obras. El producto o sumatoria de los factores parciales genera el factor de distribución definitivo para cada predio.

El Acuerdo 14 de 2009 adoptó el método de factores de beneficio para efectos de distribuir la contribución de valorización que se asignó en los actos acusados. Este método tiene en cuenta las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras, como el área de terreno, la destinación económica y el grado de beneficio.

Además de lo anterior, el Concejo Municipal de Tocancipá, en el artículo 6 del Acuerdo 14 de 2009, estableció de manera directa la fórmula para distribuir la contribución de valorización del plan de obras autorizado por ese acuerdo en los siguientes términos:

ARTÍCULO 6. - MÉTODO DE DISTRIBUCIÓN DEL BENEFICIO. *Adóptase como método de distribución de la contribución por valorización que se establece en el presente Acuerdo, el de factores de beneficio, para lo cual se*



liquidará el gravamen con base en factores o coeficientes numéricos que califiquen las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras, previstos en el Anexo Uno de este Acuerdo, los cuales son: área de terreno (variable base), destinación económica y grado de beneficio.

PARÁGRAFO 1. *El monto de la contribución de valorización a cargo de cada predio será el resultado de multiplicar el área de terreno por los coeficientes numéricos que correspondan a la destinación económica y el grado de beneficio.*

PARÁGRAFO 2. *Los factores de liquidación para la asignación del monto distribuable serán los que tenga la unidad predial al momento de la asignación del respectivo gravamen.*

Por su parte, el artículo 4 del Acuerdo 04 de 2010 modificó el Anexo Uno del Acuerdo 14 de 2009, que estaba referido a los factores de explotación económica, de la siguiente forma:

ARTÍCULO 4. *Adóptase las modificaciones al anexo 1 (factores de explotación económica) del Acuerdo 14 de 2009 “POR EL CUAL SE AUTORIZA EL COBRO DE UNA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE OBRAS” así:*

La fórmula que se aplicará para la contribución individual, según estos factores y para todos los predios del área de influencia es la siguiente:

$$Ci = \frac{\text{Área Física} \times \text{factor destinación económica} \times \text{factor grado beneficio}}{\text{suma de las áreas ampliadas o área virtual}} \times \text{monto distribuable}$$

Donde:

Ci= *Es la contribución individual.*

Área Física = *es el área bruta del predio descontando las áreas de afectación y de cesión según sea el caso.*

Factor de Destinación Económica = *corresponde a los factores del anexo 1 del Acuerdo 14 de 2009 según el uso.*



Factor Grado de Beneficio = Corresponde al factor de distancia del predio a las obras, contenido en el anexo 1 del Acuerdo 14 de 2009.

El producto de multiplicar el área y los factores nos da el área ampliada o área virtual del predio.

Suma de las áreas ampliadas o área virtual = corresponde la suma de las áreas virtuales de la totalidad de los predios que se encuentran en el área de influencia.

Monto Distribuible = Corresponde al valor aprobado por el Acuerdo Municipal 14 de 2009.

De acuerdo con lo anterior, el avalúo catastral de los inmuebles no es un factor que deba tenerse en cuenta para fijar la contribución en el método de factores de beneficio. Así, la Sala considera que los actos administrativos no desconocen la capacidad contributiva de las demandantes porque determinaron la contribución de valorización a su cargo con sujeción a la fórmula establecida en los acuerdos 14 de 2009 y 04 de 2010 que, a su turno, se ajusta al método acogido por el Municipio de Tocancipá.

3.2.5. De la violación del numeral 9 del artículo 95 de la constitución política

Las demandantes alegan que los actos administrativos demandados violan el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política porque el Municipio de Tocancipá asignó una contribución por valorización sobre una vía perteneciente al Departamento de Cundinamarca.

El artículo 1 del Acuerdo 14 de 2009 dispone que el plan de obras que se financiará con la contribución de valorización comprende, entre otras obras,

la «Construcción Vía de acceso al Autódromo desde la autopista a la glorieta de Emgesa – Lucta a Crown».

Según las demandantes, al momento de la aprobación del Acuerdo 14 de 2009, el municipio no contaba con la aprobación departamental para la intervención de la vía Lucta – Crown, lo que constituye una irregularidad no solo en el trámite de la contribución ante el Concejo Municipal de Tocancipá, sino en la aprobación de la ejecución del conjunto de obras.

La Sala advierte que mediante el Oficio STM-076 del 27 de enero de 2010³⁸, el Secretario de Transporte y Movilidad del Departamento de Cundinamarca respondió la solicitud de permiso para intervenir la vía departamental, efectuada por el alcalde del Municipio de Tocancipá, en los siguientes términos:

Mediante el oficio de la referencia usted solicitó al Departamento autorización para adelantar obras en la vía que conduce desde Tocancipá hasta Corporación Forestal en una extensión de 1.25 Kms., en consideración a que dicha vía se encuentra a cargo del Departamento de Cundinamarca, según Decreto 00171 de 2003 que la identifica con el Código 5501-01.

Esta Secretaría encuentra procedente autorizar al Municipio de Tocancipá para que realice a su costa las siguientes obras:

VIA	OBRAS A EJECUTAR
Desde Tocancipá hasta Corporación Forestal, en una extensión de 1.25 Kms.	Ampliación, asfaltada y construcción de zonas peatonales, ciclorutas y canales hidráulicos.

³⁸ Folio 164 al 167 del cuaderno principal.

La autorización otorgada mediante el presente escrito se encuentra condicionada al cumplimiento, por parte del Municipio de Tocancipá, de los siguientes requisitos:

(...)

En caso de que el Municipio de Tocancipá inicie las actividades objeto de la presente autorización sin la aceptación de las condiciones descritas en el presente documento, constituirá una manifestación de aceptación de las mismas.

Respecto de los recursos que el Municipio utilizará para adecuar las obras objeto de la presente autorización, ésta Secretaría no tiene objeción, por lo tanto considera que cualquier mecanismo de financiación que utilice el municipio es adecuado, incluída la contribución de valorización.

La presente autorización se expide con fundamento en lo establecido en el artículo 19 de la Ley 105 de 1993, Ley 1228 del 16 de julio de 2008, Decreto 1389 del 22 de abril de 2009 artículo 2º y en consideración de las funciones otorgadas mediante el Decreto Ordenanza 260 de 2008.

Que, a su vez, mediante la Resolución 48 de 19 de abril de 2011³⁹, el Secretario de Transporte y Movilidad del Departamento de Cundinamarca resolvió lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: *Conceder autorización al Municipio de Tocancipá, para la intervención de la VIA DEPARTAMENTAL QUE CONDUCE DESDE TOCANCIPÁ HASTA LA CORPORACIÓN FORESTAL; para la denominada AMPLIACIÓN CONSTRUCCIÓN Y PAVIMENTACIÓN ANILLO VÍAL AUTODROMO DESDE LA GLORIETA EMGESA- CROWN HASTA PELANGA” la cual se encuentra incluida dentro del proyecto “MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL EN EL AREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE TOCANCIPA”, en el cual se desarrollarán actividades como pavimentación de la calzada sur del tramo comprendido entre K1 + 900 al K3 + 720, desde la Planta Sidenal hasta Glorieta Emgesa; construcción de la segunda parte del boxcoulvert en intervención a la altura de la Glorieta Emgesa; terminación de la calzada sur: sardineles, andén,*

³⁹ Folios 168 al 174 del CP.



cicloruta; en la calzada norte no se realizará la capa de base granular y canal de aguas lluvias a lo largo de la calzada.

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que la intervención de la vía departamental en cuestión si contó con la debida autorización, con anterioridad a la expedición de los actos administrativos demandados, de tal forma que resulta indiferente que la autorización haya sido posterior al Acuerdo 14 de 2009.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que los actos mediante los que el Departamento de Cundinamarca autorizó la intervención de la vía gozaron de presunción de legalidad, y, en consecuencia, son de obligatorio cumplimiento. Adicionalmente, el objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es establecer si las resoluciones acusadas se ajustaron a derecho, lo que excluye cualquier cuestionamiento que se haga de la citada autorización.

Las razones anteriores son suficientes para confirmar la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,



F A L A

CONFÍRMASE la sentencia del 2 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en contencioso de nulidad y restablecimiento promovido por García Bandera SAS y García Conejero SAS contra del Municipio de Tocancipá.

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

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

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente de la Sala

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

