

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



CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., cuatro (04) de septiembre de dos mil catorce (2014)

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-27-000-2011-00153-01 (19522)
Demandante: ALIANZA FIDUCIARIA COMO VOCERA Y ADMINISTRADORA
DEL FIDEICOMISO PAPLICA Y XIPLA INVESTMENTS CORP
Demandado: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ
Temas: Contribución por valorización. Definición de pequeña, mediana y gran
industria. Factor de destinación económica. Cálculo del monto de la
contribución.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sección a decidir los recursos de apelación interpuestos por el Municipio de Tocancipá y la sociedad Alianza Fiduciaria S.A. –vocera y administradora del Fideicomiso Paplica-, contra la sentencia del 8 de marzo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1. Hechos de la demanda

Mediante el Acuerdo No. 5 de 2009, modificado por los acuerdos No. 14 de 2009 y 3 y 4 de 2010, el Municipio de Tocancipá adoptó el Estatuto de Valorización.

Con fundamento en dicho estatuto, la Administración Municipal expidió las resoluciones por las que se asignó la contribución de valorización por beneficio local para los predios que hacen parte del Fideicomiso Paplica, ubicados en el municipio. La liquidación particular de la contribución fue expedida para cada predio el 24 de mayo de 2010.

Contra los actos de asignación y liquidación se interpusieron los respectivos recursos de reconsideración, los que fueron decididos el 13 de enero de 2011.

El valor de la contribución liquidada por cada bien inmueble, así como la identificación de los actos de asignación, liquidación y recurso de reconsideración, se relacionan en el siguiente cuadro:

MATRÍCULA INMOBILIARIA	CÉDULA CATASTRAL	RESOLUCIÓN ASIGNACIÓN DE VALORIZACIÓN	LIQUIDACIÓN DE LA VALORIZACIÓN	VALOR LIQUIDACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN	RESOLUCIÓN QUE DECIDE EL RECURSO
176-111766	00-00-0005-0397-802	00087 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050397-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	194.666.021	060 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111768	00-00-0005-0399-802	000236 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050399-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	38.902.197	067 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111769	00-00-0005-0400-802	000235 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050400-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	38.902.197	068 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111770	00-00-0005-0401-802	000234 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050401-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	38.902.197	069 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111771	00-00-0005-0402-802	000233 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050402-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	38.902.197	070 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111772	00-00-0005-0403-802	000232 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050403-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	38.902.197	062 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111773	00-00-0005-0404-802	000146 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050404-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	83.075.693	057 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111774	00-00-0005-0405-802	000231 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050405-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	38.902.197	061 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111775	00-00-0005-0406-802	000230 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050406-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	38.902.197	055 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111776	00-00-0005-0407-802	000229 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050407-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	38.902.197	071 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111777	00-00-0005-0408-802	000164 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050408-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	63.379.635	059 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111778	00-00-0005-0409-802	000228 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050409-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	38.902.197	056 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111779	00-00-0005-0410-802	000227 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050410-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	38.902.197	063 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111780	00-00-0005-0411-802	000226 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050411-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	38.902.197	064 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111783	00-00-0005-0414-802	000223 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050414-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	38.902.197	066 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111784	00-00-0005-0415-802	000222 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050415-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	38.902.197	065 DEL 13 DE ENERO DE 2011
176-111785	00-00-0005-0416-802	000179 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050416-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	52.886.646	058 DEL 13 DE ENERO DE 2011

2. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda son las siguientes:

“Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

RESOLUCIÓN ASIGNACIÓN DE VALORIZACIÓN	LIQUIDACIÓN DE LA VALORIZACIÓN	RESOLUCIÓN QUE DECIDE EL RECURSO
00087 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050397-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	060 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000236 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050399-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	067 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000235 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050400-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	068 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000234 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050401-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	069 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000233 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050402-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	070 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000232 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050403-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	062 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000146 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050404-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	057 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000231 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050405-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	061 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000230 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050406-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	055 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000229 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050407-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	071 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000164 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050408-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	059 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000228 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050409-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	056 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000227 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050410-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	063 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000226 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050411-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	064 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000223 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050414-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	066 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000222 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050415-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	065 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000179 DEL 24 DE MAYO DE 2010	25817000000050416-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	058 DEL 13 DE ENERO DE 2011

A título de restablecimiento del derecho, que se restituyan todas las sumas de valorización pagadas con ocasión de los actos administrativos demandados.”

3. Normas violadas y concepto de la violación

En la demanda se invocan como vulnerados los artículos 29, 83, 95, 338 y 363 de la Constitución, 35 del Código Contencioso Administrativo y el anexo 1 del Acuerdo No. 4 de 2010 expedido por el Concejo Municipal de Tocancipá, que establece los factores con base en los que debe liquidarse la contribución por valorización.

Como concepto de violación se manifiesta que los actos demandados incurren en los siguientes errores, defectos y/o causales de nulidad:

3.1.- Error en el factor de contribución a la luz de lo dispuesto en el Anexo 1 del Acuerdo 4 de 2010

La Administración Municipal aplicó en forma indebida uno de los elementos que conforman la tarifa de la contribución por valorización, ya que acogió como factor de destinación económica de todos los inmuebles, para efectos de liquidar la valorización, el correspondiente al código FEE18 del Anexo 1 del Acuerdo 4 de 2010, relativo a *“predios destinados al funcionamiento de una gran industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica, que a la fecha se encuentran en operación”*.

Sin embargo, conforme con la clasificación hecha en el anexo 1 en comento, a los bienes inmuebles del Fideicomiso Paplica se les debe aplicar el factor correspondiente al código FEE16 –industria pequeña tipo 1-, en tanto están “*destinados al funcionamiento de una pequeña industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica, en predios con área entre 15.001 y m2 y 20.000 m2*”.

Téngase en cuenta que el elemento diferenciador de los bienes de uso industrial, adoptado en el anexo 1 del Acuerdo 4 de 2010, se relaciona exclusivamente con el área, por lo que no puede sostenerse, como lo hace el Municipio en los actos demandados, que los bienes del Fideicomiso Paplica son de “*Industria Grande Tipo 1*”, ya que el área es inferior a 20.000 m², como pasa a relacionarse:

00-00-0005-0403-802	25.000,00 M2
00-00-0005-0404-802	5.000,00 M2
00-00-0005-0405-802	5.000,00 M2
00-00-0005-0406-802	5.000,00 M2
00-00-0005-0407-802	5.000,00 M2
00-00-0005-0408-802	5.000,00 M2
00-00-0005-0409-802	10.673,43 M2
00-00-0005-0410-802	5.000,00 M2
00-00-0005-0411-802	5.000,00 M2
00-00-0005-0414-802	5.000,00 M2
00-00-0005-0415-802	8.154,93 M2
00-00-0005-0416-802	5.000,00 M2
00-00-0005-0403-802	5.000,00 M2
00-00-0005-0404-802	5.000,00 M2
00-00-0005-0405-802	5.000,00 M2
00-00-0005-0406-802	5.000,00 M2
00-00-0005-0407-802	6.790,58 M2

Además, no puede perderse de vista que sobre los lotes no existe una gran industria en operación; son lotes parcelados o urbanizados que no tienen ninguna construcción.

Sin embargo, si se quiere hablar de gran industria, el código que correspondería para liquidar la contribución sería el FEE19, que se refiere a industria que aún no se encuentra en operación, la que tiene un factor de 5,4.

El Municipio confunde el hecho de que los lotes objeto de la controversia se encuentran localizados en un parque industrial, con el hecho de que efectivamente tengan una industria en operación.

3.2.- Falsa motivación

El error en la aplicación del factor para liquidar la contribución especial constituye una falsa motivación de los actos demandados.

3.3.- Violación del principio de legalidad

En el caso concreto “*se falta al principio de legalidad cuando se aplica indebidamente una tarifa o cuando se aplica sin saber exactamente con qué criterios se hizo tal aplicación*”.

4. Oposición

El Municipio de Tocancipá compareció al proceso y se opuso a las pretensiones de la demanda.

Como fundamento de su oposición expuso:

4.1.- Para liquidar la contribución por valorización, la Administración utilizó los factores enlistados en el artículo 18 del Acuerdo 05 de 2009 –Estatuto de Valorización de Tocancipá-.

A los inmuebles de la demandante les correspondió el factor señalado para los bienes destinados a industria grande tipo 1, esto es, el factor 5.8, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, el literal f) del artículo 18 del Acuerdo 005 de 2009 y el anexo 1 del Acuerdo 04 de 2010, en vista de que se encuentran en el Parque Industrial, con licencia de urbanismo aprobada, en el que se permite el desarrollo de industria de alto impacto.

4.2.- El Municipio de Tocancipá no aplicó un factor diferente al permitido en el Estatuto de Valorización, por lo que no se constituye el error de derecho alegado en la demanda, no existe falsa motivación y no se vulnera el principio de legalidad.

4.3.- Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la demandante suscribió acuerdo de pago con el Municipio, lo que implica el reconocimiento de la obligación de pagar la contribución de valorización.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, mediante sentencia del 8 de marzo de 2012, dispuso:

“1. DECLÁRASE LA NULIDAD PARCIAL de las resoluciones de asignación y liquidación de la contribución de valorización por beneficio local que a continuación se relacionan:

MATRÍCULA INMOBILIARIA	CÉDULA CATASTRAL	RESOLUCIÓN ASIGNACIÓN DE VALORIZACIÓN	LIQUIDACIÓN DE LA VALORIZACIÓN	RESOLUCIÓN QUE DECIDE EL RECURSO	TARIFA
176-111768	00-00-0005-0399-802	000236 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000503 9-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	067 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.40 Industria Pequeña tipo 4
176-111769	00-00-0005-0400-802	000235 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 00-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	068 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.40 Industria Pequeña tipo 4
176-111770	00-00-0005-0401-802	000234 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 01-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	069 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.40 Industria Pequeña tipo 4

			2010		
176-111771	00-00-0005-0402-802	000233 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 02-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	070 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.40 Industria Pequeña tipo 4
176-111772	00-00-0005-0403-802	000232 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 03-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	062 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.40 Industria Pequeña tipo 4
176-111773	00-00-0005-0404-802	000146 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 04-802	057 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.70 Industria Pequeña tipo 3
176-111774	00-00-0005-04059-802	000231 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 05-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	061 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.40 Industria Pequeña tipo 4
176-111775	00-00-0005-0406-802	000230 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 06-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	055 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.40 Industria Pequeña tipo 4
176-111776	00-00-0005-0407-802	000229 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 07-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	071 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.40 Industria Pequeña tipo 4
176-111777	00-00-0005-0408-802	000164 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 08-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	059 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.70 Industria Pequeña tipo 3
176-111778	00-00-0005-0409-802	000228 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 09-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	056 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.40 Industria Pequeña tipo 4
176-111779	00-00-0005-0410-802	000227 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 10-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	063 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.40 Industria Pequeña tipo 4
176-111780	00-00-0005-0411-802	000226 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 11-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	064 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.40 Industria Pequeña tipo 4
176-111783	00-00-0005-0414-802	000223 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 14-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	066 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.40 Industria Pequeña tipo 4
176-111784	00-00-0005-0415-802	000222 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 15-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	065 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.40 Industria Pequeña tipo 4
176-111785	00-00-0005-0416-802	000179 DEL 24 DE MAYO DE 2010	258170000000504 16-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	058 DEL 13 DE ENERO DE 2011	0.70 Industria Pequeña tipo 3

2. MODIFÍCANSE los anteriores actos administrativos en relación con la contribución de valorización por beneficio local respecto al factor de destinación económica, de acuerdo con la tarifa establecida en el numeral anterior.

3. DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda respecto de las Resoluciones Nos. 00087 del 24 de mayo de 2010 y 060 de 3 de agosto de 2010, por medio de las cuales se asigna y se liquida la contribución de valorización por beneficio local

respecto del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 176-111766 y cédula catastral 00-00-0005-0397-802.

4. No se condena en costas por cuanto no aparecen probadas.

*5. **RECONÓCESE** personería al Doctor IDELFONSO CARRERO GARCÍA como apoderado de la parte demandada, en los términos del poder conferido.*

6. En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes, archívese el expediente, previa devolución de los antecedentes administrativos a la oficina de origen, y de gastos del proceso a la parte demandante, si a ello hubiere lugar. Déjense las constancias del caso.”

Como fundamentos de la decisión, expuso:

1.- Mediante el Acuerdo 04 de 2010 el Municipio de Tocancipá, para efectos de liquidar la contribución de valorización, asignó un factor numérico a las diferentes categorías de los predios, calificadas según la destinación económica.

Para los bienes de uso industrial, clasificó los predios en pequeña, mediana o gran industria, en atención al área del inmueble.

2.- Está probado que los inmuebles objeto de la controversia están ubicados en el Parque Industrial Gran Sabana P.H., en la vereda Tibitó del municipio de Tocancipá, y que su destinación es industrial.

En ese orden de ideas, para establecer si la fórmula que aplicó la Administración para liquidar la contribución de valorización a cargo de dichos bienes está conforme con lo establecido en el Estatuto de Valorización, *“es necesario determinar la extensión o área que cada predio presenta, para así establecer la tarifa del factor que se debió aplicar en la liquidación”*.

3.- Verificados los certificados de tradición y libertad *“se observa con claridad que la mayoría de los predios de la actora tienen un área inferior a los 5.000 m², sólo tres inmuebles tienen áreas entre 5001 m² y 10000m²; y uno posee un área superior a los 20.000 m²”*.

Por tal razón, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4° y en el anexo 1 del Acuerdo 04 de 2010, *“se presenta una indebida liquidación del tributo de contribución de valorización por beneficio local, respecto de algunos predios sobre los cuales se realizó la asignación y el correspondiente cobro, por cuanto se liquidó sobre una tarifa de factor de destinación económica correspondiente a los predios de industria grande tipo 1, cuando estos, de acuerdo con los certificados de tradición y libertad no clasifican en dicha clase, pues en la gran mayoría, se trata de predios con una extensión o área atribuible a la pequeña industria tipo 3 y pequeña industria tipo 1 (fls. 302-303 c.a. 1)”*.

Así las cosas, el factor de destinación económica que debió tomar la Administración para liquidar la contribución de valorización es el asignado a la industria pequeña tipo 4 o tipo 3, dependiendo del área de cada bien, esto es, 0.40 o 0.70, respectivamente, lo que permite concluir que los actos demandados adolecen de falsa motivación y violación al principio de legalidad.

4.- La suscripción de acuerdos de pago no conlleva la aceptación tácita de la obligación y, por ende, no impide que el contribuyente pueda cuestionar ante la jurisdicción la legalidad de los actos administrativos demandados, *“pues de la lectura del artículo 526 del Estatuto Municipal de Rentas, no se concluye que dicho precepto le imparta tal efecto a las facilidades de pago que los contribuyentes suscriben con la Administración”*.

Además, no puede perderse de vista que al momento de suscribir los acuerdos de pago, expresamente el contribuyente se reservó la facultad de instaurar las acciones judiciales pertinentes.

5.- En relación con el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-111766, cédula catastral No. 00-00-0005-0397-802, se mantendrá la liquidación hecha en las resoluciones No. 00087 del 24 de mayo y 060 del 3 de agosto de 2010, *“toda vez que de acuerdo con la liquidación presentada por la Administración y las características del predio, este se encuentra clasificado como un inmueble de industria grande tipo I –predios destinados al funcionamiento de una gran industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica, que a la fecha se encuentran en operación, al cual se le asigna una tarifa de factor por destinación económica de 5.80, pues por su extensión no puede considerarse de industria pequeña y en el expediente no obra prueba que determine que ostenta las características de una mediana industria”*.

RECURSO DE APELACIÓN

1. Municipio de Tocancipá

1.1.- Para calcular las áreas de los bienes objeto del litigio, el Tribunal sólo tuvo en cuenta las registradas en los folios de matrícula inmobiliaria, lo que constituye un error. A dichas áreas se deben sumar los coeficientes de copropiedad sobre los bienes comunes y que hacen parte del Parque Industrial Gran Sabana, identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-107964, sometido a régimen de propiedad horizontal, en los términos establecidos en la escritura pública No. 871 de 2009.

Por tal razón, se deben considerar, para efectos de calcular la liquidación de la contribución de valorización, las áreas tenidas en cuenta en los actos administrativos demandados, que son las correctas y que no fueron cuestionadas por la parte demandante.

Dicha afirmación se corrobora, además, con la escritura pública No. 2658 de 2009, por la que se constituyó la fiducia mercantil sobre los predios objeto del litigio, y con las liquidaciones del impuesto predial de los bienes, documentos que se aportan con el recurso.

1.2.- Por otro lado, los factores de destinación económica acogidos por el Tribunal en la sentencia no están acordes con la clasificación hecha por el Estatuto de Valorización, específicamente con el anexo 1 del Acuerdo 04 de 2010, ni con el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio.

A los bienes objeto del litigio se les debe aplicar el factor 5.8 *“por corresponder a un predio destinado al funcionamiento de una gran industria de acuerdo con la información legal para este tipo de actividad económica (CIU) que a la fecha se encuentra en operación”*, en vista de que *“los predios materia de la contribución actualmente están ubicados dentro del parque industrial, con licencia de urbanismo aprobada, en la cual se permite industria de alto impacto como se observa en la norma del POT”*.

1.3.- Para determinar los factores de destinación económica de los predios industriales, el anexo 1 del Acuerdo No. 4 de 2010 clasificó la industria en pequeña, mediana y grande.

La pequeña industria fue dividida en cuatro tipos, de acuerdo con el área del bien. Para la clasificación de la mediana y la gran industria el factor del área del terreno no fue criterio determinante, sino que se adoptó la definición legal para este tipo de industrias.

Por tal razón, no podía el Tribunal clasificar los predios de la demandante en la categoría de pequeña industria sólo por el área de los bienes, *“porque los criterios para los predios industriales mediano y grandes son distintos, y en este sentido existió una indebida aplicación del factor de destinación”*.

1.4.- En el estudio socioeconómico elaborado por la firma Proyecciones Ltda. se examinaron las características de los bienes ubicados en la zona de influencia, entre los que se encuentran los ubicados en la vereda Tibitó, Parque Industrial Gran Sabana.

En dicho estudio se corroboró que los bienes ubicados en esa zona son destinados para la gran industria con masivo impacto ambiental, *“que tienen una connotación especial, que por su Tamaño (sic) en su mayoría igual a 5000 metros cuadrados, no podrían funcionar en un lugar fuera del Parque Industrial Gran Sabana, porque de acuerdo al POT del Municipio, vigente para la época, estos predios industriales deben tener un área mínima de 5 hectáreas (50.000 metros)”*.

Por tal razón, todos los predios ubicados en el Parque Industrial Gran Sabana tienen el mismo factor de destinación económica, es decir, 5.8.

1.5.- Finalmente, debe tenerse en cuenta que el acuerdo de pago suscrito por el demandante con el Municipio le impide atacar vía judicial los actos administrativos en los que se funda, ya que el acuerdo de voluntades de las partes tiene fuerza vinculante y produce plenos efectos legales.

Si el demandante firmó los acuerdos de pago fue porque aceptó las asignaciones y liquidaciones de la contribución por valorización, lo que tiene un alcance jurídico similar al contrato de transacción.

2. Alianza Fiduciaria S.A. –Administradora del Fideicomiso Paplica

2.1.- No obstante declararse la nulidad de los actos demandados, el Tribunal omitió ordenar el restablecimiento del derecho solicitado, que es el fin último de la demanda interpuesta, pues no se pronunció sobre el valor de las sumas a restituir.

Además, también omitió *“restablecer el derecho en la forma que el Consejo de Estado ha manifestado reiteradamente debe operar en casos similares, esto es, mediante la indexación de las sumas objeto de devolución y mediante la liquidación de los intereses*

correspondientes. Intereses que deben liquidarse desde el momento en que se produjo el pago, hasta el momento de la expedición de la sentencia”.

2.2.- La sentencia negó las pretensiones de la demanda respecto de las resoluciones No. 87 del 24 de mayo y 60 del 3 de agosto de 2010, por las que se asignó y liquidó la contribución para el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-111766.

No obstante, dichos actos administrativos también son nulos por cuanto:

2.2.1.- En el proceso se acreditó que en ese predio no existe una industria en operación, por lo que no puede identificarse con el código FEE18 del anexo 1 del Acuerdo 04 de 2010, pues éste exige como requisito para aplicar el factor de destinación económica de 5.8, que, efectivamente, la industria se encuentre en operación.

En ese sentido, si se considera que el lote es apto para la gran industria, debe aplicarse el código FEE19, que prevé un factor de 5.4 para predios de gran industria que aún no se encuentran en operación.

2.2.2.- De conformidad con lo previsto en el anexo 1 del Acuerdo 04 de 2010, la pequeña industria funciona en bienes cuyas áreas van desde 1 a 20.000 m². Por tal razón, los lotes que, como este, superan ligeramente dichas dimensiones, *“deberían ser en el peor de los casos, catalogados como industria mediana”* y, por ende, se les debe aplicar el factor 3.8, correspondiente al Código FEE17.

El mencionado anexo padece de un *“claro vacío legal”*, pues no establece el área de los bienes dedicados a la industria para que sean catalogados como medianos o grandes. No obstante, *“la sana lógica debe llevar a concluir que si un lote de 20.000 metros es considerado como apto para una industria pequeña, uno de 21.875 no puede ser sino considerado como de industria mediana”*.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

La sociedad Alianza Fiduciaria (fl. 681-708) y el Municipio de Tocancipá (fl. 709-729), reiteraron en esta instancia procesal los argumentos expuestos en la demanda, la contestación y los recursos, respectivamente.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto en el trámite de segunda instancia.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

En los términos de los recursos de apelación, le corresponde a la Sección determinar si el Municipio de Tocancipá clasificó de manera correcta los bienes que hacen parte del Fideicomiso Paplica que se encuentran ubicados en el Parque Industrial Gran Sabana de la vereda Tibitó, para efectos de calcular el monto a pagar por concepto de contribución de valorización.

Para el efecto, se estudiarán las normas municipales que regulan la forma de asignar el monto de la contribución y la distribución de los factores de destinación económica, así como las características de los bienes objeto del litigio.

2. Anotación previa

2.1.- El Municipio de Tocancipá, tanto en la demanda como en el recurso de apelación, insiste en que los acuerdos de pago suscritos por la sociedad Alianza Fiduciaria S.A. – administradora del Fideicomiso Paplica-, le impiden cuestionar en vía judicial los actos administrativos que asignaron y liquidaron la contribución de valorización de los bienes objeto de la presente controversia.

2.2.- Las resoluciones por las que se aprobaron los acuerdos de pago a los que hace referencia el Municipio, se encuentran en los folios 401 a 485 del expediente. Mediante dichos actos el ente territorial le concedió a la sociedad demandante la facilidad de pagar en ocho cuotas bimestrales la contribución por valorización asignada y liquidada previamente mediante los actos demandados en el presente proceso.

Esos acuerdos de pago se celebraron en virtud de lo dispuesto en la Resolución No. 015 de 2010, por la que se expidieron las políticas de recaudo y pago de la contribución de valorización. No fueron fruto de una conciliación o de una transacción entre las partes, que diera lugar a saldar la discusión acerca de la asignación y liquidación de la contribución.

2.3.- Como se deduce de las pruebas aportadas, las partes no celebraron un acuerdo conciliatorio o un contrato de transacción que pusiera fin a la controversia. Únicamente acordaron la forma de pago de las sumas que el Municipio de Tocancipá determinó mediante los actos administrativos demandados por concepto de contribución de valorización, lo que no impide el estudio de legalidad de dichos actos.

No puede perderse de vista que Alianza Fiduciaria nunca ha aceptado la liquidación realizada por el ente territorial. Si bien suscribió acuerdos de pago con el fin de acceder a descuentos, intereses y plazos de financiación favorables, siempre se reservó la posibilidad de demandar la legalidad de los actos administrativos de asignación y liquidación de la contribución por valorización.

Obsérvese que cada una de las resoluciones por las que el Municipio le concedió la facilidad de pago están adicionadas con el siguiente texto:

“Adición a solicitud del contribuyente: Sin perjuicio de lo anterior el administrado, se reserva la facultad de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a instaurar las acciones pertinentes”.

2.4.- En ese orden de ideas, como los acuerdos de pago suscritos por las partes sólo están encaminados a fijar plazos de financiación de la contribución de valorización, se procederá a estudiar el fondo del asunto, ya que ellos no impiden analizar la legalidad de los actos administrativos demandados, en tanto no tienen los efectos de una conciliación o de una transacción.

3. Reglas establecidas por las normas municipales para asignar el monto de la contribución de valorización y la distribución de los factores de destinación económica

3.1.- Con fundamento en el Acuerdo No. 05 de 2009, “*por medio del cual se adopta el estatuto de valorización en el municipio de Tocancipá*”¹, el Concejo de Tocancipá expidió el 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*”², y dispuso en el artículo 6°:

“ARTÍCULO 6. MÉTODO DE DISTRIBUCIÓN DEL BENEFICIO. Adoptase 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.” (Subrayas de la Sección).

3.2.- Por medio del Acuerdo No. 4 de 2010³, el Concejo modificó, entre otras disposiciones, el anexo 1 del Acuerdo No. 14 de 2009, fundamento para calcular la distribución del beneficio y, por ende, el monto a pagar por cada unidad predial por concepto de valorización.

Así mismo, previó la fórmula para calcular la contribución individual, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 4. Adoptase (sic) 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 aplica para la contribución individual, según estos factores y para todos los predios del área de influencia es la siguiente:

$$C_i = \frac{\text{Área física} * \text{Factor Destinación económica (sic)} * \text{Factor Grado de Beneficio}}{\text{Suma de la (sic) Áreas Ampliadas o Área Virtual}} \times \text{Monto Distribuible}$$

¹ Folios 310 a 325 del cuaderno anexo.

² Folios 329 a 334 del cuaderno anexo.

³ Folios 344 a 353 del cuaderno anexo.

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 de 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 a 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.”

3.3.- Como puede verse, las normas municipales relacionadas prevén que la liquidación de la contribución por valorización deberá hacerse, en cada caso, con base en factores o coeficientes numéricos que califiquen las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras.

En ese sentido, el monto de la contribución de valorización a cargo de cada inmueble será el resultado de multiplicar el área de terreno por los coeficientes numéricos que correspondan a la destinación económica y el grado de beneficio –que se encuentran asignados en el anexo 1 del Acuerdo 14 de 2009-, de acuerdo con la fórmula antes transcrita.

3.4.- En cuanto a los coeficientes numéricos correspondientes a la destinación económica de los bienes ubicados en el área de influencia, que es lo que interesa a la Sección para resolver la presente controversia, el anexo 1 del Acuerdo 14 de 2009, modificado por el Acuerdo 4 de 2010, asigna, tratándose de usos industriales, los siguientes factores⁴:

USOS INDUSTRIALES			
CÓDIGO	FACTOR DE DESTINACIÓN ECONÓMICA - NOMBRE	FACTOR	DEFINICIÓN
FEE16	INDUSTRIA PEQUEÑA TIPO_1	1,20	Predios destinados al funcionamiento de una pequeña industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica , en predios con área entre 15,001 m2 y 20,000 m2
FEE16_2	INDUSTRIA PEQUEÑA TIPO_2	1,00	Predios destinados al funcionamiento de una pequeña industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica , en predios con área entre 10,001 m2 y 15,000 m2

⁴ Cfr. Folios 348b a 349 del cuaderno anexo.

FEE16_3	INDUSTRIA PEQUEÑA TIPO_3	0,70	Predios destinados al funcionamiento de una pequeña industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica, en predios con área entre 5,001 m2 y 10,000 m2
FEE16_4	INDUSTRIA PEQUEÑA TIPO_4	0,40	Predios destinados al funcionamiento de una pequeña industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica , en predios con área entre 1 m2 y 5,000 m2
FEE17	INDUSTRIA MEDIANA	3,80	Predios destinados al funcionamiento de una mediana industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica
FEE18	INDUSTRIA GRANDE TIPO_1	5,80	Predios destinados al funcionamiento de una gran industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica , que a la fecha se encuentran en operación
FEE19	INDUSTRIA GRANDE TIPO_2	5,40	Predios destinados al funcionamiento de una gran industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica , que a la fecha no se encuentran en operación

3.5.- Para la Sección es claro que la disposición transcrita atiende a la definición legal de industria para efectos de clasificar la destinación económica de los bienes en mediana y gran industria y, con fundamento en ello, asignar un coeficiente o factor.

En ese sentido, **lo importante, para efectos de identificar la clasificación económica de un bien como de mediana o gran industria, es atender a la definición legal de dichas actividades, más no al área del inmueble**, que se conjuga con aquella, pero en el caso de las denominadas pequeñas industrias.

En otras palabras, el área del bien es referente para clasificar la pequeña industria en los cuatro tipos que desagrega la norma. El elemento “operación” fue el criterio utilizado por el Concejo para diferenciar la gran industria en tipo 1 y tipo 2.

Pero, ninguno de esos dos criterios –área y operación- es determinante para identificar el tamaño de la industria, sino que ello depende, se reitera, de la definición que la ley haya hecho de dichas actividades, que es, por decirlo de alguna manera, transversal a todas ellas.

3.6.- Al respecto, debe tenerse en cuenta que según lo dispone el artículo 75 de la Ley 1151 de 2007, vigente para la época de expedición de los actos demandados, para la clasificación del tamaño empresarial, esto es, de una unidad de explotación económica en micro, pequeña, mediana y gran empresa, el Gobierno Nacional podía utilizar uno o varios de los siguientes criterios:

- Número de trabajadores permanentes.
- Valor de las ventas brutas anuales y/o activos totales.

Como puede verse, la industria a grande, mediana o pequeña escala se refiere, por disposición de la ley, al tamaño de la empresa en cuanto al número de empleados y a la

facturación o activos anuales, más no al área física que ocupe el bien donde se desarrolla la industria.

3.7.- El artículo 75 de la Ley 1151 no fue desarrollado, lo que impone acudir a los criterios para clasificar las empresas por su tamaño contenidos en el artículo 2° de la Ley 590 de 2000:

“Artículo 2°. Definiciones. Para todos los efectos, se entiende por micro, pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a los siguientes parámetros:

1. Mediana Empresa:

- a) Planta de personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores;*
- b) Activos totales por valor entre cinco mil uno (5.001) y quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

2. Pequeña Empresa:

- a) Planta de personal entre once (11) y cincuenta (50) trabajadores;*
- b) Activos totales por valor entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.001) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

3. Microempresa:

- a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores;*
- b) Activos totales por valor inferior a quinientos uno (501) salarios mínimos mensuales legales vigentes.”*

Si bien la norma no habla de la **gran empresa**, debe entenderse, por exclusión, que es aquella que tiene una planta de personal de 201 o más trabajadores y activos totales superiores a 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

3.8.- Naturalmente que debe establecerse si la definición legal puede ser aplicable, pues de no serlo, habría que acudir a otra pauta normativa que permita, en virtud del principio de efecto útil, la operatividad de la regla prevista, en este caso, la clasificación en pequeña, mediana y gran industria que trae el acto principal.

4. Análisis del caso concreto

4.1.- Como se expuso en el aparte precedente, el criterio adoptado por el Concejo de Tocancipá para asignar el factor de destinación económica a los bienes de uso industrial se relaciona directamente con la definición legal de los conceptos de pequeña, mediana y gran industria.

Sin embargo, dichos conceptos no pueden ser aplicados al caso concreto, pues ellos se refieren, como se vio, únicamente a las empresas que se encuentran en operación en tanto definen el tamaño de la industria por el número de trabajadores empleados y los activos totales.

4.2.- Pese a que los bienes objeto de la controversia hacen parte de una copropiedad que cuenta con licencia de urbanismo aprobada, al momento de asignarse y liquidarse la contribución por valorización, **no existía una industria en operación**, pues eran lotes parcelados sin ningún tipo de construcción o edificación.

Una cosa es la licencia de urbanismo, que no puede tomarse como supuesto para concluir que existe una industria en operación y, otra muy diferente, es contar con licencia de construcción para una edificación destinada al desarrollo de una industria o, efectivamente, con una industria en operación.

4.3.- En ese orden de ideas, como no es posible acudir en la presente controversia a los criterios usados por el legislador para definir la pequeña, mediana y gran industria, en tanto, se reitera, sólo son aplicables para industrias en operación, la Sección recurrirá a lo regulado en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio para establecer el uso principal del sector donde se encuentran ubicados los inmuebles, y a las reglas urbanísticas establecidas en la licencia de urbanismo otorgada al Parque Industrial Gran Sabana, donde se encuentran localizados los bienes objeto de controversia (fl. 640-656).

4.4.- De acuerdo con lo dispuesto en la Resolución No. 132 del 3 de diciembre de 2007, por la que se le otorgó licencia de urbanismo al Parque Industrial Gran Sabana⁵, se tiene probado que **los bienes de la demandante sí están proyectados para el desarrollo de industria**.

Obsérvese que en el artículo segundo de la parte resolutive de la licencia de urbanismo, al explicar las características básicas del proyecto aprobado, se dice:

*“El proyecto contempla la subdivisión del predio de mayor extensión en 31 lotes privados **disponibles para la actividad industrial**, así como dos zonas de uso común (...)*

Los lotes privados poseen variedad de áreas, yendo éstos desde los 5.000 metros cuadrados para los más pequeños, hasta los 126.298,93 metros cuadrados para el más grande.

(...)

*El proyecto para el parque empresarial Gran Sabana consta de dos etapas bien definidas, de la cual la primera que es el desarrollo urbanístico, es del que nos ocupamos en estos momentos. **La segunda etapa a realizarse en diferentes momentos, consiste en la construcción de las plantas físicas de cada industria en particular, proceso que realizará cada propietario del lote**, y que se realizará según el reglamento de Propiedad Horizontal que se efectúe después de este licenciamiento y de los lineamientos que se presentan en los planos de lo que la*

⁵ La Sección advierte que este documento fue aportado por el Municipio de Tocancipá con el recurso de apelación. No obstante, cuenta con pleno valor probatorio en tanto es un hecho aceptado por la parte demandante que el Parque Industrial Gran Sabana contaba con licencia de urbanismo aprobada. Además, no fue tachado de falso y la demandante tampoco se opuso a su valoración.

oficina de Planeación Municipal denomina normativa urbanística, y que son un conjunto definido de normas aplicables a cada lote.

(...)

Cada industria que se asiente en el Parque Empresarial Gran Sabana deberá en su momento, tramitar su propia licencia de construcción.”⁶ (Resaltos fuera de texto).

4.5.- Igualmente, la Resolución No. 132 del 3 de diciembre de 2007 dispone que los usos del suelo para el parque empresarial son los mismos estipulados por el POT para las áreas de actividad industrial (U-ID, R-ID), “*que comprende áreas, inmuebles o parte de inmuebles destinados a la transformación de materias primas o a la elaboración, ensamble y manufactura de productos*”.

En ese orden de ideas, los usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos para el parque en mención y, por ende, para los bienes objeto de la controversia, son, de acuerdo con la licencia de urbanismo aprobada y el POT del municipio, los siguientes⁷ (subrayas propias):

<p>USO PRINCIPAL</p>	<p>INDUSTRIA CLASE III MEDIANA A PESADA DE ALTO IMPACTO AMBIENTAL</p> <p><u>Son fábricas medianas y grandes</u>, de alto impacto ambiental y urbanístico, por lo cual presentan restricciones especiales de localización, limitadas sólo a zonas industriales.</p> <p>Sus principales características son las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Localización en edificaciones especializadas y funcionamiento con sistemas, maquinaria y laboratorios igualmente especializados. Abastecimiento de materias primas y transporte de productos terminados mediante vehículos pesados que requieren estructuras de cargue y descargue y accesos adecuados. Generación de empleo masivo y mano de obra especializada, con exigencia de sitios de estacionamiento para vehículos particulares y acceso de transporte público. Necesidad de sistemas y equipos para el control de la contaminación hídrica, atmosférica, sonora u otra, según los procesos utilizados, así como de aislamiento y franjas de control ambiental adecuados. Generación de áreas industriales y de servicios y comercios complementarios en sus alrededores.
<p>USOS COMPATIBLES</p>	<p>INDUSTRIA CLASE II INDUSTRIA LIVIANA A MEDIANA DE BAJO IMPACTO AMBIENTAL</p> <p><u>Son fábricas o industrias de dimensiones medianas</u> y bajo impacto ambiental, por lo cual son compatibles con otros usos, pero presentan restricciones de localización por su tamaño y alto impacto urbanístico. Se ubica por lo general en bodegas o edificios especializados dentro de zonas o complejos industriales y presenta las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> Procesos de manufactura o transformación mediante técnicas, equipos y laboratorios especializados, con demandas específicas de infraestructuras

⁶ Folios 642 a 643.

⁷ Folios 645 a 646.

	<p>y servicios públicos.</p> <p>b. Abastecimiento de materias primas y transporte de productos terminados mediante vehículos medianos o pesados que pueden requerir estructuras de cargue y descargue y accesos adecuados.</p> <p>c. Generación de alto empleo y mano de obra especializada, con exigencia de sitios de estacionamiento para vehículos particulares y acceso de transporte público.</p> <p>d. Aparición en sus alrededores de establecimientos comerciales, industriales y de servicios complementarios.</p> <p>e. Dado que su impacto es bajo a mediano, deberá tomar las medidas pertinentes para mitigar los impactos ambientales que genere.</p>
USOS CONDICIONADOS	COMERCIO CLASE II
USOS PROHIBIDOS	<p>Los demás</p> <p>Vivienda, suburbanos, parcelaciones rurales y centros vacacionales.</p>

4.6.- Como puede verse, el uso principal permitido para los bienes que se encuentran en el Parque Industrial Gran Sabana es el desarrollo de **mediana y gran industria de gran impacto ambiental**, mientras que el uso compatible es el desarrollo de **mediana industria de bajo impacto ambiental**.

No está autorizado por el POT, ni por la licencia de urbanismo aprobada para el parque empresarial, el desarrollo de pequeña industria, lo que descarta, *per se*, los argumentos aducidos en la demanda, aunado al hecho de que, como se explicó, el área no es referente para calificar los bienes en mediana y gran industria.

4.7.- En ese sentido, de acuerdo con la demanda y las pruebas practicadas en el proceso, se concluye que **la destinación económica de los bienes objeto de controversia es de gran industria, en atención a que éste es el uso principal del Parque Empresarial Gran Sabana, donde se encuentran ubicados.**

Obsérvese que en la demanda no se solicita que se le otorgue a los bienes objeto de la controversia el factor de destinación económica previsto para la mediana industria, pues se parte del hecho de que la industria que se pretende desarrollar en dichos predios será pequeña –por el área de los lotes-, circunstancia que ya fue descartada, o, en su defecto, grande, que aún no se encuentra en operación (fl. 10).

En otras palabras, la parte actora en la demanda no pide su clasificación como mediana industria. El argumento principal es el de que se trata de pequeña industria y, subsidiariamente, que debe clasificarse como gran industria que no se encuentra en operación.

Esto equivale a afirmar que las partes no discuten la naturaleza de industria grande, sino clasificación como en operación o no.

4.8.- Dada su destinación, los bienes administrados por la demandante deben catalogarse en el código FEE19, perteneciente a la industria grande tipo 2, en tanto son “*predios destinados al funcionamiento de una gran industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica, que a la fecha no se encuentran en operación*”, de acuerdo con la definición hecha por el anexo 1 del Acuerdo No. 14 de 2009 del Concejo Municipal de Tocancipá.

En ese sentido, en la asignación y liquidación de la contribución especial para cada predio debió aplicarse el factor 5.4 en el criterio de destinación económica y no el 5.8 –código FEE18 para industria grande tipo 1-, en tanto la industria no se encontraba en operación.

Recuérdese, como se dijo en apartes precedentes, que el área de los bienes no es determinante en el caso concreto para definir el factor aplicable, ya que ese fue un criterio establecido únicamente para identificar las pequeñas industrias, uso del suelo que no está autorizado en la licencia de urbanismo para los bienes que hacen parte del Parque Industrial Gran Sabana.

En ese orden de ideas, se procederá a modificar la sentencia apelada.

5. De la nulidad de los actos y el restablecimiento del derecho

5.1.- El Tribunal, en la sentencia recurrida, declaró la nulidad parcial de los actos administrativos demandados, con excepción de las resoluciones No. 00087 del 24 de mayo y 060 del 3 de agosto de 2010.

A título de restablecimiento del derecho, modificó el factor de destinación económica de los bienes objeto de la controversia en 0.4 y 0.7, para efectos de calcular el monto de la contribución, pues entendió que éstos se encontraban desarrollando industria pequeña tipo 3 y 4.

5.2.- Como se advirtió, las órdenes impartidas por el *a-quo* serán modificadas, ya que lo procedente es declarar la nulidad parcial de **todos** los actos administrativos demandados, en vista de que incurrieron en un error al liquidar la contribución por valorización de los bienes pertenecientes al Fideicomiso Paplica, en tanto aplicaron un factor de destinación económica que no correspondía.

En ese orden de ideas, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará al Municipio de Tocancipá aplicar a los bienes inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias No. 176-111766, 176-111768, 176-111769, 176-111770, 176-111771, 176-111772, 176-111773, 176-111774, 176-111775, 176-111776, 176-111777, 176-111778, 176-111779, 176-111780, 176-111783, 176-111784 y 176-111785, el factor de beneficio económico asignado para los bienes identificados con código FEE19 –industria grande tipo 2-, esto es, **5.40**. En caso de que por el cambio del factor se desprenda un mayor valor pagado por la sociedad Alianza Fiduciaria S.A., vocera y administradora del Fideicomiso Paplica, el Municipio deberá devolver, de manera **indexada**, las sumas pagadas en exceso con ocasión de la ejecución y/o cumplimiento de los actos administrativos que se anulan parcialmente en esta sentencia.

5.3.- El ajuste o indexación de las sumas de dinero pagadas en exceso desarrolla el principio de justicia material en tanto se le restituye al contribuyente el valor real o intrínseco del dinero sobre la base del IPC.

Ordenar la devolución del valor nominal, sin indexación, desconocería la fluctuación del valor de la moneda en el tiempo, por causa de la inflación u otro tipo de indicadores, como sería el valor de cambio o corriente, que consulta otro tipo de información propia del mercado de valores, financiero, etc.

5.4.- Por otro lado, se ordenará el reconocimiento de intereses, pero conforme con el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, que es aplicable a la controversia, toda vez que no se dan los supuestos de los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario.

Intereses que deberán determinarse acorde con la sentencia C-188 de 1999, que dispone que *“a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago -evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales-, los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia”*.

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 L A

1.- Se **MODIFICA** la sentencia del 8 de marzo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta –Subsección A y, en consecuencia, se anulan parcialmente los siguientes actos administrativos:

RESOLUCIÓN ASIGNACIÓN DE VALORIZACIÓN	LIQUIDACIÓN DE LA VALORIZACIÓN	RESOLUCIÓN QUE DECIDE EL RECURSO
00087 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050397-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	060 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000236 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050399-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	067 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000235 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050400-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	068 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000234 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050401-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	069 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000233 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050402-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	070 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000232 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050403-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	062 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000146 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050404-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	057 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000231 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050405-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	061 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000230 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050406-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	055 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000229 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050407-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	071 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000164 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050408-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	059 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000228 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050409-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	056 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000227 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050410-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	063 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000226 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050411-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	064 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000223 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050414-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	066 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000222 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050415-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	065 DEL 13 DE ENERO DE 2011
000179 DEL 24 DE MAYO DE 2010	2581700000050416-802 DEL 24 DE MAYO DE 2010	058 DEL 13 DE ENERO DE 2011

2.- Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, **SE ORDENA** al MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ aplicar a los bienes inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias No. 176-111766, 176-111768, 176-111769, 176-111770, 176-111771, 176-111772, 176-111773, 176-111774, 176-111775, 176-111776, 176-111777,

176-111778, 176-111779, 176-111780, 176-111783, 176-111784 y 176-111785, el factor de beneficio económico asignado para los bienes identificados con código FEE19 –industria grande tipo 2-, esto es, **5.40**. En caso de que por el cambio del factor se desprenda un mayor valor pagado por la sociedad Alianza Fiduciaria S.A., vocera y administradora del Fideicomiso Paplica, el MUNICIPIO deberá devolver, de manera **indexada**, las sumas pagadas en exceso con ocasión de la ejecución y/o cumplimiento de los actos administrativos que se anulan parcialmente en esta sentencia.

3.- Por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia, se **REVOCA** el numeral tercero de la parte resolutive de la providencia recurrida.

4.- Se **CONFIRMA** en lo demás la sentencia de primera instancia.

5.- DESE cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.

6.- DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ