



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

Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

Bogotá, D.C., Quince (15) de octubre de dos mil quince (2015)

Radicación: 250002327000201100173-01
No. Interno: 19659
Asunto: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante: Reyna Pedroza y Asociados y CIA. S. en C.
Demandado: Municipio de Tocancipá

Contribución de Valorización

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 10 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda.

1. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

- El 24 de mayo de 2010, mediante la Resolución 0052, el gerente financiero del Municipio de Tocancipá asignó la contribución de valorización por beneficio local, establecida en el Acuerdo 14 de 2009, al predio identificado

con cédula catastral 25817000000050221 de propiedad de la demandante, por valor de \$326.784.802.

- El 25 de mayo de 2011, mediante la Resolución 084, previa interposición del recurso de reconsideración, el gerente financiero del Municipio de Tocancipá confirmó la Resolución 0052 del 24 de mayo de 2010.

2. ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. LA DEMANDA

Reyna Pedraza y CIA. S. en C. formuló las siguientes pretensiones:

PRIMERO: *Declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos expedidos y debidamente notificados por el Municipio de Tocancipá:*

Resolución número 00052 del 24 de mayo de 2.010 emitida por el Gerente Financiero del Municipio de Tocancipá “Por la cual se asigna la contribución de valorización por beneficio local establecida en los acuerdos municipales 14 de 2.009, 03 y 04 de 2.010”.

Resolución número 084 de 2.011 del 25 de mayo de 2.011, emitida por el mismo funcionario “Por la cual se resuelve recuro de reconsideración” (recurso de reconsideración que se refiere a la resolución 0012 de 2.010)

SEGUNDO: *A título de restablecimiento del derecho, declarar que mi representada no tiene obligación de pagar a favor del Municipio de Tocancipá sumas de dinero por concepto de la contribución de valorización autorizada por medio de los Acuerdos 05 de 2.009 y 14 de 2.019 aprobados por el Concejo Municipal de Tocancipá y sancionados y publicados por el Alcalde Municipal de dicha localidad.*

2.1.1. Normas violadas



La demandante invocó como violadas las siguientes normas:

- Constitución Política: artículos 121, 122 (incisos segundo), 123, 209 y 338.
- Código Contencioso Administrativo: 2, 3 y 66.
- Acuerdo 05 de 2009: artículo 21.
- Acuerdo 014 de 2009.

2.1.2. Concepto de la violación

La demandante desarrolló el concepto de la violación en los siguientes términos:

a) Falta de competencia

Dijo 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 o individualizara el tributo en cuestión.

Sostuvo que el Acuerdo 14 de 2009 fue sancionado por el alcalde municipal el 10 de septiembre de 2009, lo que suponía que el plazo para asignar la contribución de valorización se cumplió el 10 de diciembre del 2009, fecha a cuyo vencimiento no fueron expedidos los correspondientes actos administrativos de asignación o individualización.



Que, de esa manera, las facultades temporales conferidas a la administración municipal mediante el Acuerdo 14 de 2009 para asignar el monto de la contribución de valorización no fueron ejercidas en el tiempo establecido en la norma, del tal manera que al 24 de mayo de 2010, fecha en la que se expidió la Resolución 00052 –acto administrativo demandado–, la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá no podía hacer uso de una atribución que había expirado.

Explicó 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.

Advirtió 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 los plazos solo pueden ser prorrogados antes de su vencimiento. Lo anterior, señaló, por cuanto la derogatoria de una norma y el vencimiento de un término para ejercer facultades temporales producen el mismo efecto práctico de la pérdida del vigor normativo de la disposición, tal como se desprende del artículo 14 de la Ley 153 de 1887.

Que si el concejo municipal pretendió revivir el Acuerdo 14 de 2009, debió expedir otro acuerdo en el que se reprodujeran las disposiciones de acuerdo expirado. Que no bastaba prorrogar su vigencia.



Sobre el particular, concluyó que la asignación del monto de la contribución de valorización debió realizarse antes del 10 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 temporal del municipio.

b) Falsa motivación

Con fundamento en lo expuesto en el acápite anterior, dijo que el Municipio de Tocancipá no podía fundar jurídicamente el acto de asignación de la contribución de valorización en el Acuerdo 14 de 2009, en tanto que esa norma surtió efectos hasta el 10 de diciembre de 2009. Que al sustentar los actos administrativos demandados en una norma que no se encontraba vigente, fueron falsamente motivados.

También señaló, con fundamento en lo expuesto, que en la expedición de los actos administrativos demandados el Municipio de Tocancipá incurrió en un error de derecho al aplicar normas que no estaban vigentes.

c) Inexistencia de tarifa

Dijo que el artículo 21 del Acuerdo 05 de 2009 «*Estatuto de Valorización de Tocancipá*» señala que la entidad municipal que administre la contribución de valorización debe establecer, mediante resolución, la fórmula aplicable para definir el tributo, de conformidad con los criterios establecidos en el acuerdo que apruebe el plan de obras.



Que la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá, entidad administradora de la contribución de valorización, no ha expedido el acto administrativo a que se refiere el Acuerdo 05 de 2009. Que, en consecuencia, no está establecida la tarifa del tributo.

Sostuvo que la ausencia de tarifa implica la inexistencia del tributo por falta de uno de sus elementos esenciales, que, en consecuencia, los actos administrativos demandados violaron el principio de legalidad previsto en el artículo 338 de la Constitución Política.

2.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

Dijo que mediante el artículo primero del Acuerdo 03 del 2 de marzo de 2009, el Concejo Municipal de Toncancipá le otorgó a la Gerencia Financiera de esa entidad territorial facultades para asignar, dentro de los dos meses siguientes a la expedición del acuerdo, la contribución de valorización.

Que, por su parte, el artículo quinto del Acuerdo 04 del 29 de abril de 2010 modificó el artículo primero del Acuerdo 03 del 2 de marzo de 2009 en el sentido de señalar que la administración estaba facultada para asignar la contribución de valorización dentro de los dos meses siguientes a la expedición del acuerdo modificadorio.

Advirtió que de acuerdo con lo anterior, la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá contó con un nuevo término de dos meses, contados a partir de la



expedición del Acuerdo 04 del 29 de abril de 2010, para expedir los actos administrativos asociados a la determinación de la contribución de valorización.

Señaló que de lo expuesto se colegía que el Concejo Municipal de Tocancipá, en aplicación de las facultades que le confiere el artículo 338 de la Constitución Política, otorgó nuevos términos para que la Gerencia Financiera asignara la contribución de valorización.

Agregó que en razón a que la Resolución 0052, mediante la que el municipio le asignó la contribución de valorización a la demandante, fue expedida el 24 de mayo de 2010, no se configuró la falta de competencia alegada.

En relación con la falsa motivación, dijo que los actos administrativos demandados tuvieron como fundamento los Acuerdos 05 y 14 de 2009, el artículo 338 de la Constitución Política y el Decreto 111 de 2008, razón por la que fueron debidamente motivados, pues exponen, de manera clara, las razones legales y fácticas que dieron lugar a la asignación de la contribución de valorización.

Por último, frente a la falta de tarifa de la contribución de valorización alegada por la demandante, dijo que la fórmula para determinar este elemento del tributo fue fijada directamente en el Acuerdo 04 de 2010, razón por la que no se requería que fuera establecida por la administración municipal.

2.3. LA SENTENCIA APELADA



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

En relación con la falta de competencia del Municipio de Tocancipá para expedir los actos administrativos demandados alegada en la demanda, sostuvo que el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009 dispuso que la Gerencia Financiera del municipio expediría dentro de los tres meses siguientes a la aprobación de dicho acuerdo, el acto administrativo de asignación de la contribución de valorización.

Que, sin embargo, el Acuerdo 14 de 2009 fue modificado por el Acuerdo 03 del 2 de marzo de 2010 a efectos de establecer que los actos administrativos de asignación de la contribución de valorización debían ser expedidos dentro de los dos meses siguientes a su expedición, esto es, del Acuerdo 03 del 2 de marzo de 2010 y no del Acuerdo 14 de 2009, como equivocadamente lo entendió la demandante.

Señaló que, en consecuencia, la competencia para expedir los actos administrativos de asignación de la contribución de valorización se extendió hasta el 9 de mayo de 2010 habida cuenta de que la publicación del Acuerdo 03 del 2 de marzo de 2010 tuvo lugar el 9 de marzo de ese mismo año.

Que más tarde, mediante el Acuerdo 04 del 29 de abril de 2010 el Concejo Municipal de Tocancipá modificó el Acuerdo 03 de 2 de marzo de 2010 para establecer un nuevo plazo de dos meses para la expedición de los actos administrativos de asignación de la contribución de valorización, plazo cuyo vencimiento tendría lugar el 8 de julio de 2010 en razón a que el Acuerdo 04 del 29 de abril fue publicado el 8 de mayo de 2010.



Advirtió que, en consecuencia, la Resolución 0052 del 24 de mayo de 2010 fue expedida con posterioridad a los acuerdos antes referidos, razón por la que no se configuró la causal de nulidad invocada por la demandante, referida a la falta de competencia del municipio para asignar la contribución de valorización.

Frente a 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.

Que lo anterior suponía que el Acuerdo 14 de 2009 no solo siguió las directrices establecidas en el Acuerdo 05 de 2009 sino que también precisó los elementos de la contribución de valorización.

Por último, en relación con la ausencia de tarifa del tributo, sostuvo que el Acuerdo 04 de 2010 estableció la fórmula para fijar el valor de la contribución de valorización, a la que se sujetaron los actos administrativos demandados.

2.4. EL RECURSO DE APELACIÓN

La demandante apeló la decisión del Tribunal.

Insistió en que al momento de la expedición de la Resolución 0052 del 24 de mayo de 2010, acto administrativo que fijó la contribución de valorización, la



Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá no tenía competencia para tal propósito.

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

Explicó que el plazo así establecido venció el 15 de diciembre de 2009, en tanto que el Acuerdo 014 de 2009 fue sancionado por el alcalde municipal el 15 de septiembre de 2009. Que, sin embargo, el municipio no ejerció las facultades que le fueron atribuidas dentro del término previsto.

Señaló que el Concejo Municipal de Tocancipá modificó el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009, por medio del artículo primero del Acuerdo 03 de 2010, y amplió el plazo que se encontraba vencido. Que, sin embargo, según los principios de la técnica legislativa, este plazo no era ampliable por cuanto solo pueden ampliarse los plazos no vencidos.

De otra parte, señaló que la errónea motivación consistió en el hecho de tomar como fundamento legal para la expedición de los actos administrativos demandados el Acuerdo 014 de 2009, norma que había perdido fuerza ejecutoria desde el 15 de diciembre de 2009, fecha hasta la que se le concedieron las facultades a la administración municipal para fijar la contribución de valorización.



Por último, dijo que el artículo 21 del Acuerdo 05 de 2009 señala que la entidad municipal que administre la contribución de valorización debe establecer, mediante resolución, la fórmula aplicable para definir el tributo.

Que la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá, entidad administradora de la contribución de valorización en esa entidad territorial, no ha expedido el acto administrativo a que se refiere el Acuerdo 05 de 2009. Que, en consecuencia, no está establecida la tarifa del tributo según lo estipulado en el estatuto de valorización.

2.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** reiteró lo expuesto en el recurso de apelación.

El **Municipio de Tocancipá** reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda.

2.6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El representante del **Ministerio Público** no rindió concepto.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante, a la Sala le corresponde decidir sobre la nulidad de la Resolución 00052 del 24 de mayo de 2010, *«por medio de la cual se asigna la contribución de valorización por beneficio local establecida en los acuerdos 14 de 2009, 03 y 04 de 2010»* y

de la Resolución 0084 del 25 de mayo de 2011, *«por medio de la cual se resuelve recurso de reconsideración»*, ambas expedidas por la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá.

En concreto, la Sala decidirá: *i)* si la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá tenía competencia para expedir los actos administrativos acusados; *ii)* si los actos administrativos demandados fueron falsamente motivados y *iii)* si los actos administrativos demandados desconocieron el principio de legalidad tributaria por haber establecido la contribución a cargo de la demandante sin que existiera tarifa.

La Sala advierte que para decidir la presente controversia adoptará las consideraciones que hizo al resolver un caso similar, en el que se discutió la asignación de la contribución de valorización que hizo el Municipio de Tocancipá a cierto predio ordenada por el Acuerdo 14 de 2009¹.

3.1. De la nulidad de los actos administrativos demandados por falta de competencia. Reiteración jurisprudencial

La demandante alegó que al momento de la expedición del acto administrativo que fijó la contribución de valorización a su cargo, la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá no tenía competencia para tal efecto, lo anterior por cuanto el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009 había fijado un plazo de tres meses para que esa dependencia expidiera el acto que asignara la contribución. Que,

¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 17 de septiembre de 2014, expediente 250002327000201100140-01 (19896), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.



sin embargo, ese plazo venció el 7 de diciembre de 2009 sin que el municipio hubiera hecho uso de las atribuciones que le fueron designadas.

Señaló que el referido plazo de tres meses no podía ser extendido, como lo pretendió el Concejo Municipal de Tocancipá mediante los acuerdos 03 y 04 de 2010, lo anterior por cuanto solo pueden ser prorrogados los plazos no vencidos. Que en el caso concreto lo procedente era establecer un nuevo plazo mediante la expedición de un acuerdo y no modificar el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009 con el único fin de ampliar un plazo que se encontraba vencido.

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 valor².

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»*³.

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 el

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. C.P.: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. 14 de junio de 2012. Radicación: 540012331000200700331 01 (18159)

³ **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.



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 1966⁴, *«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 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:

⁴ **ARTÍCULO 1°.** El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3° 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 benefician a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización.

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 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, (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 cuanta 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 del Municipio de Tocancipá para que proferiera los actos administrativos de asignación de la contribución de valorización cuyo cobro fue autorizado por el Acuerdo 14 de 2004, lo cierto es que el Concejo Municipal de Tocancipá, en realidad, y 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.

Lo anterior por cuanto los concejos municipales están facultados para establecer autónomamente los tributos que sean de su competencia sin más limitaciones que las establecidas en la ley que crea el gravamen, y en el caso de la contribución de valorización por beneficio local no existe ninguna restricción legal de la que se desprenda que la facultad para regular alguno de los elementos del tributo, o su vigencia, está limitada en el tiempo.

Así, en el caso concreto, el plazo que tenía la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá para proferir el acto administrativo que asignó la contribución de valorización a cargo de la demandante 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 la Resolución 0052, que le asignó a la demandante la contribución de valorización, dicho acto se expidió dentro del 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 por la parte actora.

Huelga decir que los plazos son de dos categorías: los preclusivos cuyo vencimiento implica la pérdida de oportunidad para ejercer una competencia , facultad o derecho y los perentorios, que más bien aceleran o tienen como fin agilizar la toma de decisiones o el ejercicio de facultades o derechos. El plazo

que concedía el acto acusado se revela perentorio, pues su fin era acelerar el recaudo de la valorización.⁵ No prospera el cargo.

3.2. De la falsa motivación

Según la demandante, los actos administrativos en discusión fueron falsamente motivados porque se sustentaron en el Acuerdo 14 de 2009, norma que a la fecha de su expedición no se encontraba vigente.

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 prueba⁶.

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

⁵ En la sentencia del 29 de octubre de 2009 [Expediente Expediente 16482. Demandante World Customs & Cía. Ltda. SIA. Consejero Ponente: doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas], la Sala precisó que la ley puede regular términos preclusivos y términos perentorios. Los términos perentorios son obligatorios, que denotan urgencia para realizar la acción exigida dentro del plazo. El incumplimiento de un plazo perentorio no invalida ni torna ineficaz lo realizado fuera del plazo, pero el sujeto incumplido queda obligado a asumir la responsabilidad por la mora, como cuando se pagan intereses por el pago a destiempo de un capital. Cosa distinta ocurre con los términos preclusivos, en la medida en que no sólo son obligatorios, sino que su incumplimiento conlleva las consecuencias de invalidar la acción realizada fuera del plazo. Justamente un plazo de caducidad de la acción es un plazo que no solamente resulta perentorio, sino también preclusivo. Otros plazos que suelen tener las autoridades del Estado, suelen ser meramente preclusivos, como el plazo que cuenta el juez para dictar las sentencias. La sentencia es válida, a pesar de que se suele dictar por fuera de los plazos.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, D.C., 2 de Febrero De 2012. Radicación: 250002327000200402018 01 (17490).



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 la demandante, en realidad, está referida a la violación de la ley, concretamente por la aplicación indebida de una norma que supuestamente ya no tenía vigencia, y no a la falsa motivación.

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.

Como se enuncia de manera expresa en la parte considerativa de la Resolución 0052 del 24 de mayo de 2010, ese acto administrativo tuvo como fundamento los artículos 338 de la Constitución Política, 290 del Decreto 111 de 2008, 211 del Acuerdo 11 de 2005, 5, 6 y 9 del Acuerdo 5 de 2009 y el Acuerdo 14 de 2009.

Mediante el Acuerdo 14 de 2009, el Concejo Municipal de Tocancipá, además de autorizar el cobro de la contribución de valorización por beneficio local por la ejecución de un plan de obras, reguló los elementos de la contribución de dos formas. De una parte, estableció directamente i) el costo de las obras ii), el monto distribuible y iii) el método de distribución del beneficio. Pero al tiempo, delegó en la administración municipal la asignación o individualización del monto distribuible, efecto para el que estableció un término de tres meses.

La Sala considera que, contrario al entendimiento de la demandante, la vigencia del Acuerdo 14 de 2009, en todo su contexto, no estaba limitada hasta el 7 de



diciembre de 2010. Solo la facultad dada a la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá quedó condicionada a un periodo de tres meses. Esto implica que la eficacia de los demás elementos del tributo regulados en el acuerdo no estaba sujeta al vencimiento de ese plazo.

En todo caso, como ya se explicó, el Concejo Municipal de Tocancipá podía, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, modificar los elementos de la contribución de valorización e incluso volver a facultar a la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá para que expidiera los actos administrativos necesarios para individualizar el tributo. No prospera el cargo.

3.3. De la violación del principio de legalidad –inexistencia de la tarifa

La demandante alegó que los actos administrativos objeto de la controversia son nulos porque, a la fecha de su expedición, el Municipio de Tocancipá no había establecido la tarifa de la contribución de valorización, de acuerdo con la delegación que el artículo 21 del Acuerdo 05 de 2009 le hiciera a la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá.

Pues bien, sobre el particular se precisa que el artículo 338 de la Constitución Política establece que, tratándose de tributos locales, los concejos municipales deben fijar directamente los elementos del tributo. Para el efecto dispone:

ARTICULO 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*



La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

De la norma constitucional transcrita se desprende uno de los principios rectores del sistema tributario: el de la legalidad. Este principio exige que los órganos de representación popular señalen los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de la obligación tributaria, o dicho en otros términos, los elementos del tributo.

Por excepción, respecto de la tarifa de las tasas y contribuciones, el artículo 338 *ibídem* autoriza que se atribuya la competencia de fijarla a las autoridades administrativas, siempre que en la ley, la ordenanza o el acuerdo respectivo se fije el sistema y el método para determinarla.

En relación con la facultad que tienen los órganos de representación popular de delegar en la administración la fijación de las tarifas, la jurisprudencia constitucional ha precisado, con fundamento en el artículo 338 de la Carta Política, que el ejercicio de esa atribución no es absoluta, pues la autoridad delegante debe fijar el sistema y el método que el delegatario debe tener en



cuenta para definir los costos y beneficios que causan los servicios que el Estado presta, así como la forma de hacer su reparto⁷.

En el mismo sentido, la Sala ha señalado que las ordenanzas y los acuerdos pueden delegar en las autoridades administrativas la fijación de las tarifas de las tasas y contribuciones, pero deben fijar directamente el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, como elementos cuantificadores necesarios para fijar las tarifas de estos tributos, pues dicha facultad se debe entender con sujeción a la norma constitucional, ya que la autoridad administrativa no se puede arrogar facultades propias de las corporaciones públicas de elección popular⁸.

La razón de que sean las leyes, ordenanzas o acuerdos las que fijen directamente el sistema y el método para definir los costos de los servicios prestados, la participación en los beneficios proporcionados y la forma de hacer su reparto, es la necesidad de que existan directrices técnicas y limitaciones que garanticen certidumbre acerca de la forma en que es calculada y cobrada la tarifa de la tasa o contribución⁹.

De otra parte, sobre la tarifa de la contribución de valorización, la Corte Constitucional ha precisado que no es formalmente correcto hablar de «*tarifa*», por lo menos como se concibe tradicionalmente, ya que el gravamen ha sido diseñado como una forma de recuperación de los gastos en que incurre una

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-1371 de 2001. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. C.P.: Ligia López Díaz. Bogotá D.C., 18 de Mayo de 2006. Radicación Número: 5000123-31000200300071 01. (15197).

⁹ Sobre este particular, ver sentencias C-155 del 26 febrero de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-455 del 20 de octubre 1994, M.P. José Gregorio Hernández.

entidad para la realización de una obra en donde, a pesar de mediar un interés público, se termina por incrementar el patrimonio de terceros.

Que, en estricto sentido no es una tarifa porque el gravamen está diseñado para distribuir el valor agregado que una obra significa para ciertos inmuebles, es decir, como un coeficiente de reparto de costos y beneficios. Que el valor a pagar será en últimas el incremento patrimonial del bien en relación con la inversión de la entidad¹⁰.

En el caso concreto, el artículo 21 del Acuerdo 05 de 2009, en efecto, establece que *«la entidad Municipal que administre la Contribución de Valorización definirá mediante resolución la fórmula que se aplicará para distribuir la Contribución de Valorización, de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo que aprueba cada plan de obras en particular»*.

No obstante esa delegación en la administración local, 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.

¹⁰Op. Cit. Corte Constitucional, sentencia C-1371 de 2001.

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 distribuible serán los que tenga la unidad predial al momento de la asignación del respectivo gravamen.*

Entre tanto, 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 exploración 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:

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

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.*

La Sala considera que si bien el Concejo Municipal de Tocancipá, en un principio, decidió delegar en la administración municipal la potestad de establecer la fórmula para determinar o distribuir la contribución de valorización, también lo es que estaba facultado para reasumir esa atribución, como en efecto lo hizo, mediante los Acuerdos 14 de 2009 y 04 de 2010, por ser, por mandato constitucional, el primer obligado a establecer los elementos del tributo, entre estos la tarifa. Nada impide que el concejo municipal reasuma la competencia.

En consecuencia, no es cierto que a la fecha de expedición de los actos administrativos demandados no se hubiera establecido la tarifa de la contribución de valorización, o dicho propiamente el elemento cuantitativo del tributo, por esa razón, no está demostrada la violación al principio de legalidad que alegó la demandante.

Por lo expuesto, se confirmará 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 L A

CONFÍRMASE la sentencia del 10 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Reyna Pedroza y Asociados y CIA. S. en C. contra el 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
Ausente con excusa

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ



JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ