



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

**Consejero Ponente: MILTON CHAVES GARCÍA**

Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación:** 25000233700020120021501  
**No. Interno:** 21245  
**Asunto:** Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho  
**Demandante:** COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
**Demandado:** MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
Contribución de valorización

**FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 5 de junio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección "A", que accedió a las pretensiones de la demanda.

El fallo apelado dispuso lo siguiente<sup>1</sup>:

***"PRIMERO. DECLÁRASE LA NULIDAD de la Resolución No. 000109 de 24 de mayo de 2010 y de su confirmatoria la resolución No.000308 del 14 de mayo de 2012 proferidas por la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.***

***SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, DECLÁRASE que la sociedad COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A. no es sujeto pasivo de la contribución de valorización asignada por el Municipio de Tocancipá en las resoluciones anuladas.***

***TERCERO: ORDÉNASE al Municipio de Tocancipá devolver a la sociedad COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A. la suma de \$143.159.244, así como el reconocimiento y pago de intereses moratorios desde la ejecutoria de esta sentencia hasta que se realice el pago.***

---

<sup>1</sup> Folios 428 a 474 c.a. 3

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

**CUARTO:** *No se condena en costas ni agencias en derecho.*

**QUINTO:** *En firme, archívese el expediente previa devolución de los antecedentes administrativos a la oficina de origen y del excedente de gastos del proceso. [...]*

## ANTECEDENTES

La demandante era propietaria del predio San Roque I, ubicado en la vereda Canavita del Municipio de Tocancipá, identificado con folio de matrícula inmobiliaria 176-49265 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Zipaquirá. Por escritura pública de 31 de enero de 2011, inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos de Zipaquirá el 3 de marzo de 2011, la actora vendió el inmueble a la sociedad Inversiones Morondo S.A.S<sup>2</sup>.

El 24 de mayo de 2010, el Gerente Financiero del Municipio de Tocancipá expidió la Resolución 000109, por la que se asignó al predio de la actora la contribución de valorización por beneficio local, establecida en los Acuerdos 14 de 2009, 3 y 4 de 2010, expedidos por el Concejo Municipal de Tocancipá<sup>3</sup>.

La contribución a cargo de la actora se fijó en \$152.365.000. En la misma fecha, se expidió la liquidación individualizada de la contribución 25817000000060989-0 a nombre de la actora, por el mismo valor. Dicho listado forma parte integral de la Resolución 00109 de 2010<sup>4</sup>.

La Resolución No. 000109 de 2010, con la liquidación individualizada de la contribución, fue notificada a la actora por correo el **27 de abril de 2011**, fecha para la cual ya no era la propietaria del inmueble.

El 13 de junio de 2011, la demandante presentó el recurso de reconsideración en contra del anterior acto administrativo.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Folios 18 c.a 1.

<sup>3</sup> Folios 95 a 99 del c.p 1

<sup>4</sup> Folio 100 del c.p 1

<sup>5</sup> Folio 125 c.a. 3

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

Mediante Resolución 308 del 14 de mayo de 2012, la Gerente Financiera del Municipio de Tocancipá resolvió el recurso de reconsideración interpuesto, que confirmó el acto recurrido<sup>6</sup>.

El 5 de junio de 2012, la actora pagó \$137.128.655 por concepto de la contribución de valorización asignada al predio San Roque I, según recibo de caja No. 2012003316, que allegó a la Gerencia Financiera del Municipio mediante comunicación del 6 de junio de 2012, en la que indicó que la sociedad liquidó el descuento del 10% sobre el total de la cuenta de cobro No. 2581700000060989-0, según lo dispone la Resolución 0048 del 30 de agosto de 2010.

### DEMANDA

COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, formuló las siguientes pretensiones<sup>7</sup>:

#### ***“PRINCIPAL***

*5.1 Que se decrete la nulidad de los siguientes actos administrativos:*

- a. Resolución No. 000109 del 24 de mayo de 2010, proferida por la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá, mediante la cual se asignó la contribución de valorización por beneficio local establecida en los acuerdos municipales 14 de 2009, 03 y 04 de 2010 al predio identificado con número catastral 2581700000060989 por valor de ciento cincuenta y dos millones trescientos sesenta y cinco mil ciento setenta y dos pesos m/cte. (\$152.365.172). Esta resolución fue notificada el 27 de abril de 2011.*
- b. Resolución No. 000308 del 14 de mayo de 2012 expedida por la Gerencia Financiera del Municipio de Tocancipá, por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración presentado contra la resolución 000109 del 24 de mayo de 2010 y con la cual se puso fin al procedimiento administrativo. Esta resolución fue notificada personalmente el 18 de mayo de 2012.*

---

<sup>6</sup> Folios 104 a 111 del c.a 3

<sup>7</sup> Folios 4 a 47 del c.a 3

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

5.2 *Que como consecuencia de la declaración de nulidad de los mencionados actos administrativos, se decrete a título de restablecimiento del derecho la siguiente:*

- a. *Que se declare que la COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S A no es sujeto pasivo de la contribución de valorización ordenada mediante Acuerdo 05 de 2009 por el cual el Municipio de Tocancipá adoptó el Estatuto de Valorización.*
- b. *Que se ordene al Municipio de Tocancipá efectuar la devolución del pago efectuado por parte de la Compañía Inversora Colmena el 5 de junio de 2012 por concepto de la contribución de valorización por beneficio local del predio identificado con número catastral 2581700000060989, por cuantía de \$137.128.655, el cual consta en el recibo de caja No 2012003316 de fecha 5 de junio de 2012, junto con los intereses calculados sobre dicha suma a la tasa máxima legalmente permitida. El recibo de caja referido se identifica como **Anexo 12.7.***

5.3 *Que se condene a la entidad demandada al pago de las COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO a que haya lugar por motivo del ejercicio de la presente acción, de acuerdo con lo que se pruebe dentro del proceso.*

#### **SUBSIDIARIA**

*Que en el evento en que se considere por parte de ese Honorable Tribunal que la Compañía Inversora Colmena sí está obligada a pagar la Contribución de Valorización y, en consecuencia, se defina que no es procedente la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados, de todas maneras se ordene a la Gerencia Financiera de Tocancipá rectificar las afirmaciones realizadas por esa dependencia en la página 5 de la resolución 308 del 14 de mayo de 2012, en relación con las supuestas conductas indebidas en las que incurrió la Compañía Inversora Colmena S.A. ”*

La demandante invocó como normas violadas, las siguientes:

- Artículos 29, 83, 209, 228, 313, y 363 de la Constitución Política.
- Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo.
- Artículos 52 y 54 del Decreto Ley 1394 de Agosto de 1970.
- Artículo 20 de la Ley 1 de 1943.
- Artículos 3, 48, 62, 63, y 64 del Código Contencioso Administrativo.
- Artículos 301, 377, 413 y 415 del Estatuto de Rentas del Municipio de Tocancipá.

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

- Artículo 16 del Acuerdo 14 de 2009 por el cual se autoriza el cobro de la contribución el Municipio de Tocancipá.
- Artículos 6, 29 y 37 del Acuerdo 05 de 2009 (Estatuto de Valorización del Municipio de Tocancipá).

El concepto de la violación se sintetiza así<sup>8</sup>:

### **Control por vía de excepción**

Con base en el artículo 148 del CPACA, el juez tiene la facultad de inaplicar actos administrativos con efectos interpartes. El artículo mencionado debe ser aplicado en el presente caso debido a que los actos demandados son violatorios de normas constitucionales y legales.

### **Excepción de Inconstitucionalidad**

Los artículos 4 y 29 del Acuerdo Municipal 05 del 8 de abril de 2009 con fundamento en el cual se expidió la Resolución 000109 del 24 de mayo de 2010 que asignó la contribución de valorización a la sociedad actora, precisan que la obligación del sujeto pasivo de la contribución nace desde la fecha de la expedición del acto administrativo de asignación y no desde su notificación, violando de esta forma los artículos 29, 209 y 228 de la Constitución Política.

La Resolución 000109 del 24 de mayo de 2010 fue notificada a la sociedad demandante el 27 de abril de 2011, razón por la que solo hasta esa fecha pudo explicar que ya no era propietaria del inmueble objeto del gravamen.

La sujeción pasiva frente a la contribución por valorización no puede retrotraerse al momento de la expedición del acto de asignación, como lo prevé el parágrafo del artículo 29 del Acuerdo 005 de 2009 porque ello comporta violación al debido proceso. En consecuencia, no debe aplicarse la norma al caso concreto.

---

<sup>8</sup> Folios 4 a 47 del c.p.1

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

### **Excepción de ilegalidad**

Los artículos 6 y 29 del Acuerdo Municipal 05 de 2009 no cumplen con lo establecido en los artículos 3, 48, 62, 63 y 64 del C.C.A., el artículo 20 de la Ley 1 de 1943, el artículo 95 del Decreto 2150 de 1995 y el artículo 377 del Decreto 080 de 2007, debido a que establecen que la contribución de valorización produce efectos desde la fecha de expedición del acto de asignación y no desde la fecha de notificación del mismo acto.

La correcta interpretación del párrafo del artículo 29 del Acuerdo Municipal 05 de 2009 es que la “expedición del acto administrativo” comprende la etapa de publicidad del acto administrativo y no solo la emisión del acto, como lo indica la administración municipal, razón por la que se debe inaplicar dicha norma.

### **Falsa motivación de los actos demandados. La actora no es sujeto pasivo de la contribución de valorización**

Según el artículo 6 del Acuerdo 05 de 2009, *“Están obligadas al pago de la Contribución de Valorización las personas naturales o jurídicas sean estas últimas públicas o privadas, cuando ostenten el carácter de propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en la zona de influencia de la obra o conjunto de obras que se financiarán total o parcialmente con cargo a esta contribución al momento de la asignación del tributo”*.

Para la fecha de asignación de la contribución de valorización (Resolución 000109 del 24 de mayo de 2010, notificada el 27 de abril de 2011) la actora no tenía la calidad de propietaria ni poseedora del inmueble, toda vez que transfirió el dominio a la sociedad Morondo S.A.S. por escritura pública 0190 del 31 de enero de 2011 de la Notaría 45 de Bogotá D.C. En consecuencia, no es sujeto pasivo del tributo.

### **Inexistencia del hecho generador y del sujeto pasivo**

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 25 de 1921 y el artículo 3 del Decreto 1394 de 1970, el hecho generador de la contribución es la ejecución de obras públicas que beneficien los inmuebles, no solo su proyección o planeación. Por tanto, el sujeto pasivo es el propietario del bien al momento de la terminación de la obra, no el titular del dominio en el momento anterior, porque no puede haber sujeción pasiva sin la realización del hecho generador.

En el mismo sentido, la sentencia C-155 de 2003 precisa que lo que hace posible exigir el pago de la obligación es la construcción de obras de interés público y la sentencia 9536 de 2000 del Consejo de Estado indica que el hecho generador de la contribución es el beneficio que produce una determinada obra y no la obra en sí misma.

El artículo 4 del Acuerdo 14 de 2009, *“por el cual se autoriza el cobro de una contribución por valorización”*,<sup>9</sup> dispuso que la Administración Municipal debía elaborar un plan para la construcción de las obras previstas en el artículo 1 del mismo acuerdo, en un plazo de seis meses, contados a partir de la expedición del acuerdo. Dentro de tales obras, está la construcción de la vía Piedemonte costado nororiental a empalmar con las variantes BTS vereda Canavita y el predio objeto de este proceso se encuentra dentro de la zona de influencia de esta obra.

Teniendo en cuenta que el plan de obras debía presentarse al Concejo hasta el 14 de marzo de 2010, el Municipio no podía asignar la contribución el 24 de mayo de 2010, pues la obra no se había ejecutado, o lo que es lo mismo, a la fecha de asignación, el hecho generador era inexistente. Por tanto, la actora no tenía la calidad de sujeto pasivo.

En efecto, el artículo 286 del Estatuto de Rentas de Tocancipá dispone que el hecho generador de la contribución de valorización es la ejecución de obras de

---

<sup>9</sup> Expedido el 7 de septiembre de 2009

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

interés público y en este caso, el Municipio liquidó el tributo a la actora con anterioridad al hecho generador.

**Falsa motivación. El municipio no registró la contribución pero indica que la actora hizo caso omiso del gravamen**

En la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, el Municipio indicó que la tradición originada en la escritura pública 190 de 31 de enero de 2011 está viciada porque la actora, teniendo conocimiento de los gravámenes reales sobre el inmueble, como la valorización y la participación en plusvalía, plasmados en el paz y salvo solicitado, *“hizo caso omiso, haciendo con esto incurrir en error tanto a la guarda de la buena fe como actividad notarial, como al comprador, violando disposiciones normativas vigentes”*.

Lo anterior constituye falsa motivación del acto porque, de una parte, la Gerencia Financiera de la Alcaldía de Tocancipá no es competente para determinar la validez o no de una escritura pública y, de otra, desconoció el artículo 37 del Acuerdo 5 de 2009, que ordena al Municipio inscribir el acto de asignación, una vez ejecutoriado, en la oficina de instrumentos públicos, previa solicitud de la entidad administradora de la contribución. Además, el artículo 37 del citado acuerdo ordena a los registradores abstenerse de registrar una escritura pública respecto de un predio afectado con contribución de valorización si figura el gravamen vigente.

En este caso, ni al momento de la venta ni al momento de pago de la contribución se había inscrito el gravamen en el folio de matrícula.

Además, ante la solicitud del Municipio, de 14 de febrero de 2012, en el sentido de anular la inscripción de la venta del inmueble realizada por la actora a Inversiones Morondo, la Oficina de Instrumentos Públicos, por oficio de 14 de marzo de 2012, contestó que no había lugar a cancelar la inscripción porque no existía inscripción de un gravamen de valorización o de plusvalía vigente.

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

A pesar de que el oficio en mención fue recibido por el demandado el 21 de marzo de 2014, en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, de 14 de mayo de 2012, afirmó que la actora había violado la ley e inducido a error tanto al notario como al comprador.

El artículo 59 del Decreto 1394 de 1970 dispone que *“De conformidad con el artículo 2 del presente decreto, una vez expedida la resolución en la que se liquida y distribuye una contribución de valorización, se comunicará al respectivo registrador de instrumentos públicos y privados para su inscripción”*.

La demandante actuó en legal forma por cuanto para la fecha en que vendió el inmueble, el Municipio de Tocancipá no había ordenado el registro de la resolución de asignación y liquidación del tributo, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Zipaquirá. En consecuencia, no puede ponerse en tela de juicio la buena fe de la actora.

#### **Devolución por concepto de pago de lo no debido**

A título de restablecimiento del derecho, procede la devolución del pago realizado por contribución de valorización, de acuerdo al artículo 850 del Estatuto Tributario.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El municipio de Tocancipá se opuso a las pretensiones por las siguientes razones<sup>10</sup>:

#### **Excepción de inconstitucionalidad**

No procede la excepción de inconstitucionalidad, pues la demandante confunde la validez del acto con los requisitos de publicidad y notificación, que guardan relación con la eficacia del acto administrativo.

---

<sup>10</sup> Folios 256 a 335 del c.p.1

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

### **Excepción de ilegalidad**

No debe prosperar la excepción de ilegalidad, por cuanto la actuación administrativa se sustentó en normas vigentes y aplicables al caso concreto, que se presumen legales, pues no han sido anuladas ni suspendidas por la jurisdicción contencioso administrativa.

### **Falsa motivación de los actos administrativos demandados**

Los actos acusados están debidamente motivados por cuanto la actora es el sujeto pasivo del tributo. La notificación del acto administrativo de asignación se surtió, como bien lo acepta el demandante, y la mora en dicha diligencia no afecta la validez del acto.

No debió autorizarse la escritura pública de venta del predio, de 31 de enero de 2011 de la Notaría 45 de Bogotá, por cuanto el estatuto de notariado vigente para la época consagraba la prohibición de otorgar escrituras sin verificar el paz y salvo de las obligaciones fiscales, y en el caso concreto se encontraban pendiente de pago la contribución de valorización. Y en el certificado de paz y salvo del Municipio aparece que la contribución está pendiente de pago.

### **Devolución por concepto de pago de lo no debido**

La devolución de la contribución no fue planteada en el recurso de reconsideración. Por tanto, no debe ser examinada en el proceso, por falta de agotamiento de la vía gubernativa.

De otra parte, la demandada propuso como excepción de mérito (sic) la de ineptitud sustantiva de la demanda, porque la actora debió demandar todos los actos de formación de la contribución, pues existe un acto complejo.

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

Además propuso como excepciones de mérito las de *“aceptación de la contribución de valorización por pago, presunción de legalidad de los actos administrativos, inexistencia de falsa motivación, los actos administrativos acusados cumplen con los requisitos de validez, eficacia, ejecutoria y firmeza y la genérica”*.

### **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal accedió a las pretensiones de la demanda. Los fundamentos de la decisión se resumen así<sup>11</sup>:

#### **Excepciones de inconstitucionalidad y de ilegalidad**

La excepción de inconstitucionalidad propuesta no es procedente por cuanto el poder de configuración de los elementos constitutivos del tributo no ha excedido el marco de las autorizaciones previstas en el Decreto 1604 de 1966, ratificado por el Decreto 1333 de 1986. Además, el Decreto 1604 de 1966 es constitucional.

Tampoco es viable la excepción de ilegalidad por cuanto en materia impositiva esta se deriva de la omisión o extralimitación de las entidades territoriales en la determinación de los elementos del tributo, conforme con la ley que lo haya establecido. En este caso no se encuentra probado que el Municipio de Tocancipá haya desbordado el marco que estableció el Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968 y ratificado por el Decreto 1333 de 1986.

#### **Nulidad de los actos administrativos de asignación de la contribución de valorización**

La sujeción pasiva de la contribución de valorización se establece de manera concreta cuando se notifica el acto de asignación, no cuando se expide. La

---

<sup>11</sup> Folios 428 a 474 del c.a. 3

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

expedición debe tomarse como forma indicativa del obligado tributario, que solo se convierte en sujeto pasivo concreto cuando le es notificada la resolución de asignación, pero en su condición de titular del derecho de dominio.

Se debe tener en cuenta que la notificación de los actos administrativos contiene el elemento de oponibilidad del acto, que significa que solo desde ese momento el acto produce plenos efectos.

Según el artículo 30 del Acuerdo 5 de 2009, la resolución de la contribución de valorización debe notificarse a la persona natural o jurídica, propietaria o poseedora, a más tardar dentro de los 20 días hábiles siguientes a su expedición. Toda vez que la notificación de la Resolución No. 000109 de 24 de mayo de 2010 se efectuó el 27 de abril de 2011, es claro que dicha notificación fue extemporánea.

Aunque dicha irregularidad no genera per se la nulidad de los actos de asignación de la contribución de valorización, la determinación concreta y particular del sujeto pasivo solo empieza a operar desde la fecha de su notificación, por efectos de la oponibilidad del acto.

Mediante escritura pública 0190 otorgada el 31 de enero de 2011 en la Notaría 45 del Círculo de Bogotá, la demandante vendió a Inversiones Morondo S.A.S. el predio objeto del gravamen. Para esa fecha, el Municipio no había notificado a la actora la resolución de asignación.

Teniendo en cuenta que el acto de asignación de la contribución fue oponible a la actora el 27 de abril de 2011 y para esa fecha no era propietaria del inmueble objeto de valorización, no es posible predicar que era sujeto pasivo de la contribución.

En consecuencia, procede la nulidad de los actos acusados y, a título de restablecimiento del derecho, se ordena la devolución del valor pagado,

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

actualizado con el IPC., más los intereses correspondientes según el artículo 192 del CPACA.

### RECURSO DE APELACIÓN

El Municipio apeló en los siguientes términos<sup>12</sup>:

Los artículos 6º y 29 [parágrafo] del Acuerdo No. 05 de 2009<sup>13</sup> disponen que la obligación del sujeto pasivo de la contribución de valorización nace desde la fecha de expedición del acto administrativo de asignación, independientemente del instante en que el tributo le sea exigible.

Al negar la procedencia de las excepciones de inconstitucionalidad e ilegalidad alegadas, el fallo impugnado reconoció que las normas en que se fundamentaron los actos acusados se encuentran ajustadas a derecho. Sin embargo, al aplicarlas al caso concreto adoptó un criterio opuesto, pues desplazó la existencia o validez del acto de asignación de la contribución al momento de su notificación y, de esta forma, confundió los requisitos de eficacia y validez del acto de asignación.

Los actos acusados cumplieron los requisitos de validez del acto, relativos a los elementos esenciales (competencia, causal, motivo, formal y fin) y los de eficacia (publicidad o notificación según el caso).

Además, fueron dictados respetando el procedimiento administrativo dispuesto en los Acuerdos 05 de 2009, 14 de 2009, 03 y 04 de 2010 y se garantizaron el debido proceso y el derecho de defensa. Prueba de ello es que la notificación del acto de asignación a la demandante se produjo el 27 de abril de 2011 y esta interpuso el recurso de reconsideración, resuelto por el municipio mediante la Resolución 08 del 14 de mayo de 2012.

---

<sup>12</sup> Folios 476 a 517 del c.a. 3

<sup>13</sup> "Por medio del cual se adopta el estatuto de valorización en el Municipio de Tocancipá"

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

Así, el acto de asignación de la valorización surgió a la vida jurídica a partir de su expedición, es decir, el 24 de mayo de 2010 y por haberse surtido la notificación del citado acto a la demandante, le son oponibles sus efectos desde su expedición, convirtiéndose en sujeto pasivo de la contribución de valorización, de conformidad con los artículos 6º y 29 [parágrafo] del Acuerdo Municipal 05 de 2009.

El fallo apelado desconoce que entre la fecha de la escritura y la de su registro (tradición), pueden suceder muchos eventos, como embargos e inscripciones demanda, pues la venta no se perfecciona en un solo momento.

De no aceptarse que la asignación de la contribución surge a la vida jurídica desde la expedición del acto, se llegaría a la conclusión de que no puede imponerse una obligación tributaria, quedando a capricho del contribuyente, titular del derecho de dominio del predio objeto de gravamen, manipular la notificación del acto para evadir el pago.

De otra parte, el fallo incurrió en falso juicio material por omisión de la escritura pública 190 de 31 de enero de 2011, pues el deudor de la contribución es la actora, independientemente de si el acto le era oponible o no.

En efecto, el Tribunal no tuvo en cuenta que en la cláusulas tercera y cuarta y el inciso penúltimo de la parte final de la escritura consta que la actora se obligó a entregar el inmueble libre de gravámenes.

Además, con ocasión de la escritura pública en mención, la actora adquirió la condición deudor solidario, motivo por el cual el Municipio podía dirigirse contra ella o contra la compradora del predio San Roque.

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

### ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** solicitó que se confirme la sentencia apelada por las siguientes razones<sup>14</sup>:

La actora no discute que al predio se le asigne el pago de la contribución de valorización sino que no es sujeto pasivo del tributo en discusión. En el análisis realizado por el Tribunal es claro que no se confunden la validez y eficacia, debido a que a partir de ellos se concluyó que la actora no es sujeto pasivo de la contribución por valorización en el momento de la notificación que ocurrió cuando el propietario del inmueble era diferente a la actora y no había conocimiento del acto administrativo demandado.

La **demandada** reiteró, de manera sucinta, lo expuesto en la contestación de la demanda y la apelación<sup>15</sup>.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandada, la Sala decide si son nulas las Resoluciones 000109 de 24 de mayo de 2010 y 000308 del 14 de mayo de 2012, por las cuales, respectivamente, el Municipio de Tocancipá asignó a la demandante la contribución de valorización del predio San Roque I, ubicado en la vereda Canavita del municipio de Tocancipá y confirmó dicha decisión en reconsideración.

En concreto, resuelve si la demandante es sujeto pasivo de la contribución, teniendo en cuenta que al momento de la expedición del acto de asignación del tributo (24 de mayo de 2010) era propietaria del predio pero cuando dicho acto le

---

<sup>14</sup> Folios 9 a 15 del c.p.

<sup>15</sup> Folios 16 a 57 del c.p.

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

fue notificado (27 de abril de 2011), ya no lo era, pues había vendido el inmueble a Inversiones Morondo S.A.S.

En caso de que la Sala encuentre que la actora era sujeto pasivo del tributo con base en el análisis planteado, analizará los argumentos de la demanda que no fueron estudiados por el Tribunal.

### **Sujeto pasivo de la contribución por valorización**

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.

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 valor<sup>16</sup>.

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 beneficien con la ejecución de obras de interés público local»*<sup>17</sup>.

De conformidad con el artículo 1° del Decreto 1604 de 1966, la contribución de valorización es un tributo de carácter real que grava el beneficio que obtienen los inmuebles por la construcción de obras de interés general.

Los tributos de carácter real gravan la “situación o acto de riqueza”, sin que sean determinantes las características o cualidades del sujeto pasivo. En el caso de la contribución de valorización, la “situación o acto de riqueza” es el beneficio que

---

<sup>16</sup> Sentencia del 14 de junio de 2012, exp 18159 C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>17</sup> **Ley 25 de 1921, artículo 3°.**- Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien 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.

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

obtiene el bien como consecuencia de la construcción de una obra y el sujeto pasivo es el propietario, independientemente de la persona que sea o de las cualidades específicas que tenga<sup>18</sup>.

El artículo 2 del Decreto 1604 de 1966 dispone que el establecimiento, distribución y recaudo de la contribución de valorización se harán por la entidad nacional, departamental o municipal que ejecute 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<sup>19</sup>. Idéntica previsión trae el artículo 235 Decreto Ley 1333 de 1986<sup>20</sup>.

En desarrollo de las normas anteriores, los artículos 6 y 29 del Acuerdo 05 del 14 de abril de 2009<sup>21</sup>, expedido por el Concejo Municipal de Tocancipá señalan lo siguiente:

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

---

<sup>18</sup> Sentencia del 22 de junio de 2013, exp. 18864. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>19</sup>En sentencia C-155 de 2003, la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión **nacional** del artículo 2 del Decreto 1604 de 1966, por las siguientes razones: “29.- De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que el Decreto 1604 de 1966 no señaló ni el sistema ni el método para que las autoridades administrativas fijen la tarifa de la contribución de valorización, la Corte considera que la expresión “**nacional**”, contenida en el artículo 1º de ese decreto, desconoce el principio de legalidad tributaria y así será declarado en esta sentencia. En consecuencia, ninguna autoridad administrativa del orden nacional podrá fijar la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso señale el sistema y el método para que esas entidades puedan hacerlo. No sucede lo mismo frente a las entidades territoriales, porque como se trata de una competencia compartida entre el Congreso y los diferentes órganos de representación popular, las asambleas departamentales o los concejos municipales, según el caso, pueden (en este caso deben) señalar el sistema y el método para fijar la tarifa, estando facultados incluso para concretarla directamente en situaciones específicas.

Según fue explicado, frente a las entidades territoriales el Decreto 1604 de 1966 constituye una norma habilitante para fijar la contribución a nivel local. Por tal motivo, el sistema y el método deben ser señalados por las asambleas departamentales o los concejos distritales y municipales, pues de lo contrario ninguna autoridad administrativa estará autorizada para fijar el gravamen, so pena de vulnerar el principio de legalidad tributaria.”

<sup>20</sup> “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”

<sup>21</sup> “Por medio del cual se adopta el Estatuto de Valorización en el Municipio de Tocancipá”

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

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

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

*Artículo 29. ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR. Para la exigibilidad de la Contribución de Valorización y para la interposición de recursos, la liquidación correspondiente de cada propiedad se entenderá como un acto independiente aunque se dicte una sola resolución para asignar la contribución a varios bienes.*

*PARÁGRAFO: La obligación del sujeto pasivo de la Contribución de Valorización nace desde la fecha de expedición del acto administrativo de asignación, independientemente del momento en que aquella se haga exigible”.*

Así, de acuerdo con la norma que adoptó la contribución de valorización en el municipio de Tocancipá, el sujeto pasivo del tributo es el propietario o poseedor de los inmuebles ubicados en la zona de influencia de la obra o conjunto de obras que han de financiarse total o parcialmente con cargo a la contribución. Y debe ser el que tenga la calidad de propietario o poseedor al momento en que se expida el acto de asignación, pues esa es la información que tiene el Municipio cuando asigna la contribución respecto de los predios objeto de esta.

Por esta razón, el artículo 6 del Acuerdo 5 de 2009 señala que el sujeto pasivo es el propietario o poseedor del inmueble “al momento de la asignación del tributo” y el parágrafo del artículo 29 de la misma normativa dispone que la obligación del sujeto pasivo se causa desde cuando se expide el acto de asignación, independientemente de la exigibilidad de la obligación.

A su vez, el artículo 30 del Acuerdo 5 de 2009 dispone que la notificación del acto de asignación debe realizarse a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a su expedición. Sin embargo, el incumplimiento de dicho plazo no

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

genera ninguna consecuencia frente a la legalidad del acto de asignación, pues, la notificación del acto hace relación a su oponibilidad frente al administrado, esto es, que respecto de este la decisión produzca efectos jurídicos (artículo 72 del CPACA). Y en el mismo sentido, una vez ejecutoriado o en firme, el acto sea exigible al administrado como consecuencia de que resulta obligatorio (artículo 89 del CPACA).

Frente a la exigibilidad de la contribución de valorización, la doctrina ha señalado que *“está atada a la ejecutoria de la resolución mediante la cual se distribuye el costo de la obra, en atención al beneficio recibido por cada uno de los predios que se encuentran en la zona de influencia, la cual puede ser proferida y notificada antes, durante o con posterioridad a la ejecución de la obra que da origen a su cobro”*<sup>22</sup>.

Es de anotar que con fundamento en el artículo 6 del Decreto 1394 del 6 de agosto de 1970, reglamentario del Decreto Legislativo 1604 de 1966, y de su reformativo, el Decreto-Ley 3160 de 1968, la contribución de valorización puede liquidarse y exigirse antes de la ejecución de la obra, durante su construcción o una vez terminada.

De conformidad con el artículo 3 del Acuerdo 5 de 2009, la contribución de valorización es un gravamen real que corresponde al beneficio resultante de la ejecución de obras de interés público y conforme con el artículo 7, que regula el hecho generador, la contribución se aplica sobre los bienes raíces en virtud del mayor valor que estos reciben por la ejecución de obras de interés público realizadas por el municipio o por cualquier entidad delegada por este.

Con fundamento en el Estatuto de Valorización del Municipio, mediante 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 viales específico. En el artículo 1 se determinó el plan de

---

<sup>22</sup> “Los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano un análisis crítico”, Julio Roberto Piza – Editor. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2016. Página 491

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

obras; en el artículo 2 se estableció el costo de las obras; en el artículo 3, el monto distribuible y en el artículo 6 se fijó el método de distribución del beneficio.

Por su parte, en el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009, se dispuso que correspondía a la Gerencia Financiera o a la dependencia que haga sus veces, asignar la contribución de valorización mediante acto administrativo particular que indique el nombre del sujeto pasivo, la dirección y cédula catastral del predio y el área gravada.

### **El caso concreto**

Para decidir, se tienen como relevantes los siguientes hechos:

- La demandante era propietaria del predio San Roque I, ubicado en la vereda Canavita del Municipio de Tocancipá.
- Por Resolución 109 del 24 de mayo de 2010, el Municipio asignó a la actora una contribución de valorización de \$152.365.172 por el predio San Roque I, ubicado en la zona de influencia del plan de obras previsto en el artículo 1 del Acuerdo 19 de 2009<sup>23</sup>.
- Por escritura pública de 31 de enero de 2011, la actora vendió el predio a Inversiones Morondo S.A.S<sup>24</sup>.
- La tradición del inmueble se realizó con la inscripción de la escritura pública en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el 3 de marzo de 2011.
- El acto de asignación de la contribución se notificó a la actora el 27 de abril de 2011.

De acuerdo con los anteriores hechos, cuando se expidió el acto de asignación, la actora era la dueña del predio San Roque I pero cuando dicho acto se notificó, la dueña del predio era otra sociedad.

---

<sup>23</sup> Folio 13 del c.a 3

<sup>24</sup> Folios 64 a 67 del c.a. 3

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

Según los artículos 6 y 29 del Acuerdo 05 del 14 de abril de 2009, que es un acto administrativo general investido de presunción de legalidad y de obligatoria observancia, el sujeto pasivo de la contribución es el propietario o poseedor del inmueble al momento de la asignación del tributo, por lo que la contribución nace desde la fecha de expedición del acto administrativo de asignación, independientemente del momento en que la contribución se haga exigible.

En consecuencia, toda vez que para la fecha de expedición del acto de asignación de la contribución (24 de mayo de 2010) quien figuraba como propietaria del predio San Roque I era la demandante, es ella la obligada a pagar la contribución determinada en dicho acto.

Se insiste en que el hecho de que el acto le fuera oponible a la actora solo al momento de la notificación (27 de abril de 2011), no afecta la validez de la asignación de la contribución ni la calidad de sujeto pasivo del tributo. Sencillamente antes de la citada diligencia el acto no produjo efectos frente a ella.

En consecuencia, debe revocarse la sentencia apelada y analizar los argumentos de la demanda que no fueron estudiados por el Tribunal.

### **Inexistencia del hecho generador y del sujeto pasivo**

En criterio de la actora, en este caso no se produjo el hecho generador de la contribución porque las obras no estaban terminadas. En consecuencia, a la fecha de asignación de la contribución, la actora no podía ser sujeto pasivo del tributo.

El artículo 1º del Decreto 1604 de 1966 dispone lo siguiente:

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

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

Al analizar la exequibilidad del artículo 1 del Decreto 1604 de 1966 y los elementos esenciales de la contribución de valorización, en sentencia C-155 de 2003, la Corte Constitucional precisó lo siguiente:

*“20.- **El Hecho generador.** (...) Una simple lectura del artículo 1º del Decreto 1604 de 1966 demuestra que la norma define claramente los supuestos fácticos a partir de los cuales es posible exigir el pago de la obligación: la construcción de obras de interés público que lleve a cabo la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios, a condición de que reporten un beneficio a la propiedad inmueble.”*

***Hecho generador,** lo constituye la construcción de obras de interés público que ejecute la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios siempre que reporten un beneficio a los inmuebles.”*

Así, el hecho generador de la contribución por valorización es la construcción de obras de interés público siempre que reporten un beneficio a los inmuebles, no la obra terminada.

Por su parte, el artículo 6 del Decreto 1394 del 6 de agosto de 1970, conocido como el "Estatuto Orgánico de la Contribución Nacional de Valorización", reglamentario del Decreto Legislativo 1604 de 1966, y de su reformatorio, el Decreto-Ley 3160 de 1968, dispone que *“La contribución de valorización podrá liquidarse y exigirse antes de la ejecución de la obra, durante su construcción o una vez terminada”*.

En sentencia del 28 de abril de 2000, la Sección precisó lo siguiente<sup>25</sup>:

*“Teniendo en cuenta que el hecho generador de la contribución de valorización es el beneficio real que recibe un predio con motivo de una obra de interés público, si los predios ubicados dentro de la zona de influencia reciben beneficio, debe legalmente exigirse el pago de la contribución de valorización, la cual puede cobrarse y exigirse antes de la ejecución de la obra, durante su construcción o una vez terminada la misma, y que el recaudo de la contribución se puede invertir en la construcción de las mismas obras o de otras, tal como lo establece el artículo 2º del Decreto 1604 de 1966.”*

---

<sup>25</sup> Expediente 9536 C.P. doctor Delio Gómez Leyva

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

Así, contrario a lo afirmado por el actor, no se requiere que la obra esté ejecutada para que la Nación o las entidades territoriales puedan determinar o asignar e, incluso, cobrar la contribución por valorización, pues como lo precisó la sentencia de 28 de abril de 2000, el hecho generador del tributo es el beneficio que genera la obra, no la obra misma<sup>26</sup>.

El Acuerdo 014 de 2009, por el cual se autoriza el cobro de la contribución al Municipio de Tocancipá, no definió de manera directa los sujetos activo y pasivo ni el hecho generador de la contribución por valorización. Estos elementos están definidos en el Acuerdo 05 de 2009 o Estatuto de Valorización del Municipio de Tocancipá.

Respecto al hecho generador, el artículo 7 del Acuerdo 5 de 2009, dispone lo siguiente:

***“ARTÍCULO 7. HECHO GENERADOR.** La Contribución de Valorización es un tributo que se aplica sobre los bienes raíces en virtud del mayor valor que estos reciben por la ejecución de obras de interés público realizadas por el municipio o cualquier entidad delegada por el mismo”.*

Teniendo en cuenta que el hecho generador de la contribución de valorización en el municipio demandado es la construcción de obras siempre que generen beneficio al inmueble y que este es reconocido por la actora al precisar que el predio San Roque I se encuentra ubicado en la zona de influencia del plan de obras al que se refiere el artículo 1º del Acuerdo 14 de 2009, se concluye que, en este caso, se configuró el hecho generador de la contribución, razón por la cual la actora sí, es sujeto pasivo del tributo.

Es de anotar que **el aspecto temporal del hecho generador** de la contribución de valorización en el municipio de Tocancipá está previsto en el artículo 6 del Acuerdo 5 de 2009, pues aunque define el sujeto pasivo, precisa que deben pagar la contribución quienes tengan la calidad de poseedores o propietarios de predio ubicados en la zona de influencia, **al momento de la asignación del tributo.**

---

<sup>26</sup> Ibídem

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

Por último, frente a la nulidad por falsa motivación de los actos porque, a pesar de que la contribución no estaba inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria del predio, el municipio indicó que la escritura estaba viciada y que la actora hizo incurrir en error tanto al notario como al comprador, pues el predio vendido no estaba libre de gravámenes, la Sala precisa que no hay lugar a acceder a la pretensión subsidiaria en el sentido de eliminar del acto que resolvió la reconsideración las afirmaciones que ponen en duda la buena fe de la actora.

En efecto, en lo que interesa a este asunto, la Sala reitera que existe falsa motivación del acto demandado si se demuestra que *“los hechos que la Administración tuvo en cuenta como **motivos determinantes de la decisión** no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa”*<sup>27</sup>.

En este caso, como ya se analizó, uno de los motivos determinantes de la asignación de la contribución a cargo de la actora es que esta tiene la calidad de sujeto pasivo, de conformidad con el artículo 6 del Acuerdo 5 de 2009<sup>28</sup>

Los argumentos relacionados con el supuesto vicio que tenía la escritura de venta porque el predio no podía ser enajenado por existir un gravamen vigente y la duda sobre la buena fe del actor no fueron los motivos determinantes del Municipio para fijar la contribución a cargo de la actora.

Si bien el municipio no es el llamado a definir si una escritura pública tiene algún vicio o no, las precisiones del Municipio no se refieren a la obligación de inscribir el acto de asignación en el folio de matrícula inmobiliaria del predio (artículo 37 del Acuerdo 5 de 2009) sino a la autorización de la escritura pública a pesar de estar vigente la deuda por contribución de valorización. Es de anotar que el certificado de paz y salvo del 27 de enero de 2011<sup>29</sup>, suscrito por el Gerente Financiero del Municipio, en el que consta que existe una deuda por contribución de valorización

---

<sup>27</sup> Sentencia de 25 de junio de 2011, exp 16090 C.P.doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>28</sup> Folio 2 c.a. 1

<sup>29</sup> Folio 73 c.a. 1

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

a cargo de la actora, fue protocolizado en la escritura pública y por ende fue conocido por quienes firmaron dicho documento<sup>30</sup>.

Se insiste en que como el otorgamiento de la escritura de venta no fue uno de los motivos determinantes del acto, no se configura la falsa motivación. Además, en este asunto no se discute la validez o no de la escritura, sino la legalidad del acto de asignación de la contribución.

Por lo expuesto, se revoca la sentencia apelada y, en su lugar, se niegan las pretensiones de la demanda.

#### **Condena en costas**

La Sala con base en el artículo 188 del CPACA niega la condena en costas en esta instancia, por las siguientes razones:

El artículo 361 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA dispone que *“las costas están integradas por **la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho**. Las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes”*.

Así pues, las sentencias que deciden los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo deben resolver sobre la condena en costas, que están integradas por las expensas y gastos en que incurrió la parte durante el proceso y por las agencias en derecho. Esta regla no se aplica a los procesos en los que se ventile un interés público.

Pues bien, el artículo 365 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), señala las reglas para la determinación de la condena en costas, así:

---

<sup>30</sup> Folio 73 c.p 1

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

*“1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. [...]”*

*8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.”*

En este caso, nos hallamos ante el evento descrito en el numeral 1 del artículo 365 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012). Sin embargo, debe analizarse en concordancia con el numeral 8 del mismo artículo.

En consecuencia, por falta de pruebas la Sala no condena en costas en ambas instancias.

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

## FALLA

**REVOCAR** la sentencia apelada. En su lugar dispone:

**NEGAR** las pretensiones de la demanda.

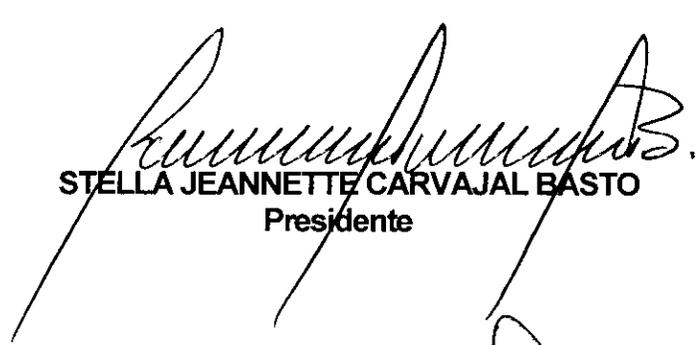
No condenar en costas en ambas instancias.

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

EXPEDIENTE: 25000233700020120021501 (21245)  
DEMANDANTE: COMPAÑÍA INVERSORA COLMENA S.A.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Sentencia

---

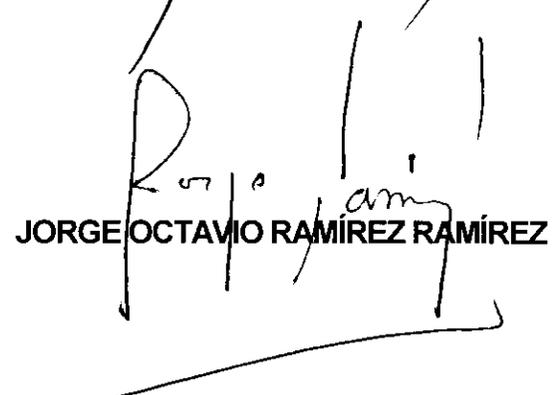
La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha



**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Presidente



**MILTON CHAVES GARCÍA**



**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

