

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-37-000-2012-00248-01 (21114)
Demandante: INVERTAR SAS
Demandado: MUNICIPIO DE FUNZA (CUNDINAMARCA)

Temas : Efecto Plusvalía. Hecho Generador – Actos de determinación.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia del 2 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sub Sección A, que accedió a las súplicas de la demanda y negó la condena en costas¹.

ANTECEDENTES

Mediante el **Decreto 042 de 2010**, la Alcaldía de Funza determinó y liquidó el efecto plusvalía correspondiente a algunos predios del municipio. Dentro de esos inmuebles, se encontraban los identificados con las matrículas inmobiliarias 50C-1704727, 50C-1704720 y 50C-17000444697, para aquel entonces predios de propiedad de la demandante².

Para el pago de la plusvalía, Invertar SAS celebró los **acuerdos de pago U.C.C. 029-2011 de 24 de agosto de 2009, 032-2011 y 033-2011 del 29 de agosto de 2009**³. En cumplimiento de tales acuerdos de pago, la demandante pagó como abono para el cobro la suma de \$65'937.000 por cada acuerdo, para un total de \$197'811.000.

Posteriormente, mediante el **Decreto 098 de 2011**⁴, el municipio revocó el Decreto 042 de 2010, el cual determinaba y liquidaba el efecto plusvalía

¹ Folios 199 a 244 c.p.

² Folio 23 a 31 c.p.

³ Folios 32 a 43 c.p.

⁴ Folios 45 a 47 c.p.

de los predios mencionados. Mediante la **Resolución 0692 de 2011**⁵, el municipio liquidó nuevamente el efecto plusvalía aplicable a algunos predios del municipio, pero no incluyó ninguna de las matrículas inmobiliarias correspondientes a los inmuebles de la demandante antes mencionados. Esta resolución no se notificó personalmente a la demandante.

El 14 de febrero de 2012, en ejercicio del derecho de petición, la sociedad demandante solicitó al municipio de Funza que dejara sin efecto y valor los acuerdos de pago de plusvalía suscritos con el municipio, y reintegrara las sumas hasta entonces pagadas, pues la revocatoria del Decreto 042 de 2010 suponía que el cobro de la plusvalía careciese de fundamento, por inexistencia de un acto jurídico que liquidara ese tributo para los predios de su propiedad⁶. El 22 de marzo del mismo año, el municipio dio respuesta a la petición mediante oficio 0094, en el que indicó que el Decreto 042 de 2010 había sido derogado, y que la Resolución 692 de 2011 no incluía la liquidación de la plusvalía de los predios que tenían un acuerdo de pago, por ser un asunto aún en estudio⁷.

La sociedad demandante presentó otros derechos de petición los días 3 y 29 de mayo de 2011⁸, en los cuales solicitó que se le informara la fecha en que se expedirían los actos liquidatorios de plusvalía respecto de los predios que tenían acuerdo de pago. El municipio respondió a la petición del 3 de mayo, mediante el **Oficio 1000 0268 del 7 de mayo de 2012**⁹, en el que informó que se había expedido el **Decreto 00029 del 11 de mayo de 2012**¹⁰, por el cual se estableció el procedimiento para reliquidar el efecto plusvalía frente a los predios que contaban con acuerdo de pago, y que debía acercarse a las oficinas del municipio para adelantar el trámite de la reliquidación. Según la demandante, al Oficio 1000 0268 del 7 de mayo de 2012 no se adjuntó copia del Decreto 00029 de 2012, como se anunciaba en su texto.

DEMANDA

1. Pretensiones

La sociedad Invertar SAS, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, formuló las siguientes pretensiones:¹¹

⁵ Folio 48 c.p.

⁶ Folios 49 a 54 c.p.

⁷ Folios 55 y 56 c.p.

⁸ Folios 57 a 59 c.p.

⁹ Folio 19 c.p.

¹⁰ Folios 20 a 22 c.p.

¹¹ Folios 1 a 2 c. p.

"I. PRINCIPALES

PRIMERA.- Que se declare la NULIDAD del Acto Administrativo- OFICIO 10000 0237 DE 17 DE MAYO DE 2012-, expedido por la Alcaldía de Funza- Cundinamarca, mediante el cual se da respuesta definitiva a los derechos de petición presentados por la parte demandante ante la Alcaldía de Funza- Cundinamarca.

SEGUNDA.- Que se declare la NULIDAD del Decreto No. 00029 de 11 de mayo de 2012, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA RELIQUIDACIÓN DEL EFECTO PLUVALÍA CONTENTIVA EN LOS ACUERDOS DE PAGO SUSCRITOS EN VIGENCIA DE LOS DECRETOS MUNICIPALES 042, 043 Y 047 DE 2010" expedido por la Alcaldía de Funza-Cundinamarca.

TERCERA.- Que como consecuencia de los anteriores y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ORDENE a la entidad demandada, a REINTEGRAR a la parte demandante, los dineros abonados en cumplimiento de los ACUERDOS DE PAGO U.C.C. Nos. 029-2011, 032-2011 y 033-2011, de fechas 24 de agosto de 2011, 29 de agosto de 2011 y 29 de agosto de 2011 respectivamente.

CUARTA.- Que como consecuencia de los anteriores y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ORDENE a la entidad demandada, RECONOCER y PAGAR a favor de la parte demandante, los intereses corrientes sobre las anteriores sumas de dinero de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 863 y 864 del Estatuto Tributario nacional y demás normas pertinentes.

QUINTA. Que como consecuencia de los anteriores y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ORDENE a la entidad demandada, RECONOCER y PAGAR a favor de la parte demandante, los intereses moratorios sobre las sumas de dinero objeto de devolución, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 864 del Estatuto Tributario Nacional y demás normas pertinentes, si llegare a presentarse mora, en la entrega de los dineros con su interés corriente, por parte de la entidad demandada.

II. COMUNES

PRIMERA.- Que se ORDENE a la parte demandada dar cumplimiento a la sentencia que ponga fin al presente proceso, en los términos y condiciones señalados en el Artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

SEGUNDA.- Que se CONDENE a la parte demandada en costas y agencias en derecho".

2. Normas violadas y concepto de violación

La demandante invocó como normas violadas los artículos 1, 2, 13, 29 y 83 de la Constitución Política; la parte general del Código Contencioso Administrativo; los artículos 73 y siguientes de la Ley 388 de 1997, y los artículos 850 y demás pertinentes del Estatuto Tributario.

El concepto de la violación se sintetiza así:

2.1 Ilegalidad del Oficio 1000 0237 de 17 de mayo de 2012

Para la demandante, el Oficio 1000 0237 de 17 de mayo de 2012 no contiene los elementos de hecho ni de derecho que llevaron al municipio a tomar la decisión que allí consigna, ni incluye la valoración de los hechos

ni de las pruebas que la demandante presentó con ocasión de los derechos de petición presentados. El oficio demandado no contiene una motivación sumaria de la decisión que toma, a pesar de que finaliza una actuación administrativa relativa a una solicitud de devolución presentada por la demandante.

Por otra parte, el acto viola el artículo 13 constitucional, por cuanto impone a quienes celebraron acuerdo de pago con el municipio, como es el caso de la demandante, acogerse a una reliquidación de su obligación contenida en otros actos administrativos que no les fueron notificados, mientras que sí fueron notificados a los otros propietarios que figuraban en tales actos. Además, en dicha comunicación se da cuenta de la existencia del Decreto 00029 de 2012, pero no lo anexa, lo que le impidió a la demandante conocer su contenido, y ejercer su derecho de defensa y contradicción frente al mismo.

Al exigir acogerse al trámite de la reliquidación, el municipio asume que el tributo existe y es exigible, a pesar de que en este caso no se reúnan los elementos que configuran el tributo según la Ley 388 de 1997, pues no existe un acto que determine y liquide el efecto plusvalía para los inmuebles de su propiedad, que se registre en el folio de matrícula inmobiliaria de cada predio, como lo ordena la misma ley.

Por otra parte, la demandante sostiene que tiene derecho a la devolución de lo pagado en virtud de los acuerdos de pago del efecto plusvalía suscritos con el municipio, porque el acto que le servía de fundamento (Decreto 42 de 2010) fue objeto de revocatoria directa, lo que torna inexistente e inexigible la obligación del pago de la plusvalía.

2.2 Ilegalidad del Decreto 00029 del 11 de mayo de 2012

Respecto a este acto, señala la demandante que la Administración omitió hacer parte de la actuación a las personas destinatarias de la misma, ni dispuso que se comunicara o notificara personalmente a los afectados.

Además, el Decreto ordena que se reliquiden los acuerdos de pago suscritos en vigencia de unos decretos revocados, por lo que quienes suscribieron los acuerdos de pago no pueden controvertir las liquidaciones anteriores, ni la nueva decisión de reliquidar la plusvalía a su cargo.

El decreto en mención viola el debido proceso, en la medida en que contempla un procedimiento de reliquidación que no está consagrado en la Ley 388 de 1997 ni en el Estatuto Tributario. Además, obvia el hecho de que no existe un acto que liquide el efecto plusvalía, por lo que dicho tributo no existe sobre los predios de propiedad de la demandante, según el trámite que debe surtir el cobro de la plusvalía conforme a la Ley 388 de 1997.

La expedición de este decreto también desconoció el Código Contencioso Administrativo, en cuanto no vinculó a su expedición a los terceros que podían verse afectados para que pudieran ejercer su derecho de defensa y contradicción, ni les notificó la decisión. En cuanto a la revocatoria del Decreto 42 de 2010, el municipio debió primero notificar a los interesados que había suscrito acuerdo de pago, según lo dispuesto en los artículos 73 y 74 C.C.A, vigente para la época de su expedición, y después recoger los efectos del acto revocado, lo que conllevaba efectuar la devolución de lo que se había pagado con ocasión de los acuerdos de pago suscritos hasta entonces.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El municipio de Funza propuso las excepciones de mérito denominadas "presunción de legalidad", "ausencia de causales de nulidad", "abuso del derecho" y "la que se derive del hecho causal", en tanto que los actos demandados fueron expedidos conforme a Derecho.

Así mismo, **se opuso a las pretensiones de la demanda** en los siguientes términos:¹²

El Decreto demandado no vulnera derecho alguno. Por el contrario, pretende defender el derecho a la igualdad, en la medida en que reconoce como valor aplicable a los acuerdos de pago, los nuevos valores liquidados por metro cuadrado, que corresponden a un menor valor.

Sostiene que la participación en la plusvalía no es una contribución voluntaria ni un impuesto, sino una participación obligatoria en el precio incrementado del suelo que debe pagarse, por lo que no es procedente el reintegro de los dineros abonados en cumplimiento de los acuerdos de pago. Solo procede la devolución si existe un mayor valor, una vez hecha la reliquidación. No hay prueba de perjuicios causados, por lo que no hay lugar al resarcimiento de los mismos.

La respuesta al derecho de petición fue expedida conforme a la ley, pues esta debe conducir al esclarecimiento de lo solicitado, que fue lo que se informó en su contenido: se informó sobre la existencia del Decreto 0029 de 2012, con el fin de que se acogiera a la reliquidación allí prevista. La reliquidación es precisamente la forma como se garantiza el derecho a la igualdad, pues se reconoce como valor aplicable a los acuerdos de pago el valor de los nuevos valores liquidados, como se aprecia en los considerandos del Decreto 0029 de 2012.

Frente a la imposibilidad de ejercer el derecho de defensa por falta de notificación personal, aduce el municipio que la Ley 388 de 1997 excluyó para este procedimiento la notificación personal. Además, sostiene que su

¹² Folios 147 a 149 c. p.

derecho no se vio vulnerado en la medida en que el valor del efecto plusvalía a cargo de la demandante no se incrementó.

SENTENCIA APELADA

El **Tribunal accedió a las pretensiones** de la demanda. Las razones de la decisión se resumen así:¹³

El Decreto 00029 de 2012 es un acto administrativo de contenido particular, en la medida en que va dirigido a las personas que suscribieron acuerdos de pago de plusvalía, en vigencia de los actos antes revocados. Por tanto, modifica una situación jurídica particular, y debía notificarse personalmente y no por aviso. No obstante, la indebida notificación no afecta la validez del acto, sino su eficacia. A pesar de la indebida notificación, la actora conoció el contenido del acto, por lo que hay una notificación por conducta concluyente.

El Oficio no adolece de falta de motivación, por cuanto la negativa a la solicitud de devolución está sustentada en la decisión de reliquidar el efecto plusvalía según el procedimiento establecido en el Decreto 00029 de 2012.

No es procedente que se haga la reliquidación del efecto plusvalía de los predios de propiedad de la demandante según las bases de liquidación fijadas en el Decreto 0029 de 2012, cuando estas bases no contienen una liquidación expresa y concreta de los predios de la actora. Además, esta liquidación no fue puesta en conocimiento de la actora para que frente a ellas ejerciera su derecho de defensa y contradicción.

Dado que el Decreto 0042 de 2010 fue revocado, la liquidación del efecto plusvalía con base en esa norma cesó en sus efectos. Entonces, para el momento de la expedición del Decreto 0029 de 2012 no había una liquidación de plusvalía vigente, por lo que la actora no estaba obligada al pago de plusvalía, y tiene derecho a la devolución de lo pagado en virtud de los acuerdos de pago. Al municipio le correspondía entonces expedir una nueva liquidación, en lugar de reliquidar la plusvalía de los predios sujetos a acuerdos de pago.

Bajo estas consideraciones, el Tribunal accedió a las pretensiones de la demanda. Igualmente, negó la condena en costas por considerar que en este proceso se discute un asunto de interés público.

¹³ Folios 199 a 244 c. p.

RECURSO DE APELACIÓN

La **demandada** apeló con fundamento en los siguientes argumentos:¹⁴

El Tribunal se equivocó al sostener que no hay lugar al pago de plusvalía, pues el hecho generador de dicho tributo se configuró respecto de los predios de propiedad de la actora, en cuanto se encuentran ubicados dentro de la zona homogénea generadora de plusvalía.

Los actos que fueron objeto de acuerdo de pago en este caso, son predios desagregados del predio matriz 00-00-0005-0057-000, que es mencionado en la Resolución 692 de 2010, por medio de la cual se liquida el efecto plusvalía. Por tanto, sí hay una liquidación relativa a los predios objeto de los actos en debate.

El Decreto 0029 de 2012 no impuso la plusvalía a los predios, pues ello fue efectuado por la Resolución 692 de 2011 y su documento técnico soporte. Mediante ese decreto, el municipio pretendía replantear los acuerdos de pago que habían sido suscritos en vigencia del Acuerdo 042 de 2010, con el fin de que cada obligado pudiera modificar las condiciones de pago que había suscrito.

El Tribunal no podía afirmar que la Resolución 692 de 2011 fue indebidamente notificada, porque no es uno de los actos sujeto a discusión en este caso, y porque la Ley 388 de 1997 no ordena su notificación personal.

Sostiene además que no se configura un pago de lo no debido, dado que los predios sí están gravados con plusvalía. Y para demostrar ante el municipio que había un pago de lo no debido, debía seguir el procedimiento establecido en los artículos 850 y siguientes del Estatuto Tributario. El oficio cuya nulidad se solicita es simplemente una respuesta ante una inquietud del contribuyente, que informa sobre el procedimiento a seguir para el pago de la contribución de plusvalía.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** reiteró lo dicho en la demanda y en los alegatos de conclusión de primera instancia¹⁵.

La **demandada** insistió en los argumentos del recurso de apelación.¹⁶

El **Ministerio Público** guardó silencio.

¹⁴ Folios 246 a 255 c. p.

¹⁵ Folios 292 a 310 c. p.

¹⁶ Folios 289 a 291 c. p.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

La Sala decide sobre la legalidad del Oficio 1000 0268 del 7 de mayo de 2012, en el que se informó que se había expedido el Decreto 00029 del 11 de mayo de 2012, y sobre el mismo Decreto 00029 del 11 de mayo de 2012, por el cual se estableció el procedimiento para reliquidar el efecto plusvalía frente a los predios que contaban con acuerdo de pago, suscrito durante la vigencia del Decreto 042 de 2010 expedido por el municipio de Funza (Cundinamarca).

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante la Sala determinará:

1. Si los actos administrativos demandados contienen una liquidación particular del efecto plusvalía, expedida conforme a las normas aplicables, relativa a los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 50C-1704727, 50C-1704720 y 50C-17000444697, que sustentara el deber de dicho pago, y
2. Si hay lugar a la devolución de las sumas pagadas por la actora con ocasión de los acuerdos de pago del efecto plusvalía, en virtud de los acuerdos de pago suscritos con el municipio.

1. Liquidación de la participación en plusvalía

La participación en plusvalía es el tributo que pueden cobrar los municipios o distritos a los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en su jurisdicción, como consecuencia de una actuación administrativa consistente en una acción urbanística¹⁷, relacionada con la incorporación del suelo rural al de expansión urbana, o de la clasificación de parte del suelo rural como urbano, o del cambio de uso del suelo o del mayor aprovechamiento del suelo, que a su vez determinará la base gravable y la tarifa que puede estar entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado¹⁸.

Sobre este punto en particular, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente¹⁹:

"[...] el nacimiento de la obligación tributaria se concreta con la decisión de la Administración de autorizar a determinado predio el aprovechamiento del beneficio urbanístico contemplado en el POT y las normas que lo instrumentan²⁰.

¹⁷ Artículos 73, 74 y 83 de la Ley 388 de 1997.

¹⁸ Artículos 75, 76, 77 y 80 de la Ley 388 de 1997.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 25 de septiembre de 2017, exp. 21596, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²⁰ Ibídem

En efecto, cuando la norma alude a una "autorización específica" debe entenderse que el acto debe facultar para algo determinado, particular, concreto, delimitado y definido.

Con base en lo aducido, la Sección ha señalado que esa clase de autorización no es solo la contemplada en el POT y las normas que lo adoptan, pues tales actos administrativos establecen de manera general las zonas o subzonas que se beneficiarán con la acción urbanística, sino un acto subjetivo que plasme la autorización al particular para los efectos urbanísticos indicados.²¹

Igualmente ha puntualizado que en la determinación normativa del supuesto de hecho de la participación en la plusvalía se estableció "la autorización específica" como una referencia temporal que permite determinar el momento en que se perfecciona el hecho que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria²².

En el caso en estudio, se tiene que los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias 50C-1704727, 50C-1704720 y 50C-17000444697 fueron objeto de una liquidación del efecto plusvalía según lo dispuesto en el Decreto 042 de 2010, que posteriormente fue revocado por el municipio, al estimar que la declaratoria de nulidad del Acuerdo 003 de 2006 dejaba sin fundamento el cálculo de la participación en plusvalía establecida en el Decreto 042 de 2010.

Mediante los actos demandados, el municipio indicó que había lugar a la reliquidación del efecto plusvalía, y que ello debía efectuarse de conformidad con el procedimiento señalado en el Decreto 0029 de 2012, mas no contienen una nueva liquidación relativa a cada predio, de conformidad con los actos que el municipio expidió con posterioridad al decreto revocado. Ello indica que frente a estos inmuebles, no existe una liquidación concreta del efecto plusvalía, que dé cuenta de la ocurrencia del hecho generador del efecto plusvalía frente a los mismos.

No es suficiente señalar, como sostiene el municipio apelante, que el efecto plusvalía se causó efectivamente, con base en los estudios técnicos y los actos proferidos con posterioridad a la revocatoria del Decreto 042 de 2010. La ley exige que la plusvalía a cargo de cada inmueble se fije de manera particular y concreta, de tal manera que el contribuyente conozca tanto el fundamento normativo del cobro, como las bases de liquidación y el monto total de la contribución que se le exige, con miras a garantizar tanto el debido proceso, como la correcta aplicación de las disposiciones que autorizan su cobro.

Para la Sección es claro que en este caso no cabe tomar como acto de liquidación la estimación de la plusvalía realizada por la Resolución 692 de 2011, que calcula dicho tributo en relación con el predio del que fueron desagregados los inmuebles de la demandante. No se discute aquí la legalidad de la resolución mencionada, ni de los documentos técnicos que

²¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 26 de febrero de 2015, expediente 19526, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez.

²² *Ibidem*.

sirvieron de soporte a su expedición, sino de los actos por los cuales el municipio comunicó que había lugar a una nueva liquidación del efecto plusvalía, cuyo cobro fue adelantado mediante los acuerdos de pago suscritos por la actora.

Se tiene que el Oficio 1000 0268 del 7 de mayo de 2012²³, en el que informó que se había expedido el Decreto 00029 del 11 de mayo de 2012 demandado, no contiene una liquidación del tributo que dé lugar a una modificación de la situación jurídica de la demandada. Como tal, no contiene una orden administrativa que sea susceptible de control judicial.

En la medida en que dicho oficio no contiene una orden que pueda juzgarse frente a las normas que determinan la forma de liquidar la participación en plusvalía, no es posible tomar una decisión de fondo sobre el mismo, lo que conduce a esta Sala a inhibirse respecto de la legalidad del Oficio 1000 0268 del 7 de mayo de 2012.

En cuanto al Decreto 00029 del 11 de mayo de 2012, por el cual se estableció el procedimiento para reliquidar el efecto plusvalía frente a los predios que contaban con acuerdo de pago, advierte la Sala que no es un acto administrativo de contenido particular que desconozca el régimen jurídico de liquidación de la plusvalía, habida cuenta de la revocatoria de la liquidación original contenida en el Decreto 0042 de 2010.

Para la Sala, ni el carácter general del Decreto 00029 del 2012, ni el solo hecho de que ordene la reliquidación del efecto plusvalía correspondiente a los predios que ya contaban con acuerdo de pago vulnera el régimen legal de la plusvalía, ni mucho menos desconoce el debido proceso de los particulares que debían adelantar esa reliquidación. El procedimiento fijado en el citado decreto no impide a los particulares que debían reliquidar la plusvalía hacer valer las sumas pagadas con ocasión de los acuerdos de pago, ni prohíbe o limita impugnar los actos particulares de liquidación que se expidieran una vez agotado ese procedimiento.

No se encuentra que la expedición del Decreto 0029 de 2012 comporte una violación al derecho de defensa y contradicción de terceros, pues el procedimiento fijado en esta norma no limita el derecho de los terceros que puedan verse afectados de impugnar los actos emitidos en desarrollo de ese procedimiento.

El simple procedimiento no desconoce la situación particular de los afectados o de los terceros, comoquiera que se limita a convocar a quienes había firmado un acuerdo de pago, con el fin de poder determinar el efecto plusvalía de cada predio en particular, y la deuda a cargo, teniendo en cuenta lo pagado en virtud de los acuerdos suscritos con el municipio anteriormente.

²³ Folio 19 c.p.

En síntesis, no se encuentra que lo señalado en esta disposición afecte en manera alguna la situación administrativa de la sociedad demandante, ni el régimen legal de la participación en plusvalía en general, en tanto que se limita a fijar un procedimiento mediante el cual se determinará posteriormente el efecto plusvalía frente a los predios de su propiedad, en caso de que se encuentre que hay lugar a su liquidación. Cabe añadir que la notificación del mismo, en cuanto no contiene una liquidación tributaria, solo afecta la efectividad del mismo, mas no constituye un vicio de legalidad, que dé lugar a desestimar la presunción de legalidad que lo asiste desde su expedición.

Por tanto, respecto al Decreto 00029 del 11 de mayo de 2012, esta Sala denegará las pretensiones por las razones expuestas en la demanda.

2. Pago de lo no debido

El municipio señaló que no hay lugar a la devolución de lo pagado por la demandante en virtud de los acuerdos de pago celebrados con el municipio, en la medida en que sí se causó el efecto plusvalía a cargo de los inmuebles que eran de su propiedad, y la actora está por lo tanto sujeta a su pago.

Los actos demandados no se pronunciaron sobre la posible devolución de valores pagados por concepto del efecto plusvalía en virtud de los acuerdos de pago suscritos, lo que se señaló fue un procedimiento en el que se otorgaba la posibilidad de, previa solicitud escrita, suscribir un otro si modificatorio de los acuerdos de pagos y una vez aplicados los valores a través de acto administrativo firmado por el Alcalde se dejaría constancia del pago total o valores objeto de devolución si hubiere lugar a ello.

En consecuencia, dado que la demandante en el presente asunto no adelantó las acciones del procedimiento contemplado en el Decreto 00029 de 2012, que no existen defectos que vicien de nulidad los actos demandados y que no se encuentra que se haya afectado la situación económica particular que dé lugar a un enriquecimiento sin causa del municipio, no hay lugar al restablecimiento del derecho a favor del demandante.

En relación con las costas de segunda instancia, la Sala precisa que de acuerdo con los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 361 del Código General del Proceso, 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 que no se aplica a los procesos en los que se ventile un interés público.

Por su parte, el artículo 365 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), señala en su numeral 8:

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

En casos como estos, la Sala ha precisado que estas circunstancias deben analizarse en conjunto con la regla del numeral 8 citada y, revisado el expediente, se advierte que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas. Por tanto, no procede la condena en costas en segunda instancia.

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

PRIMERO: REVOCAR la sentencia apelada. En su lugar,

SEGUNDO: INHÍBESE para proferir una decisión de fondo en relación con el Oficio 1000 0268 del 7 de mayo de 2012.

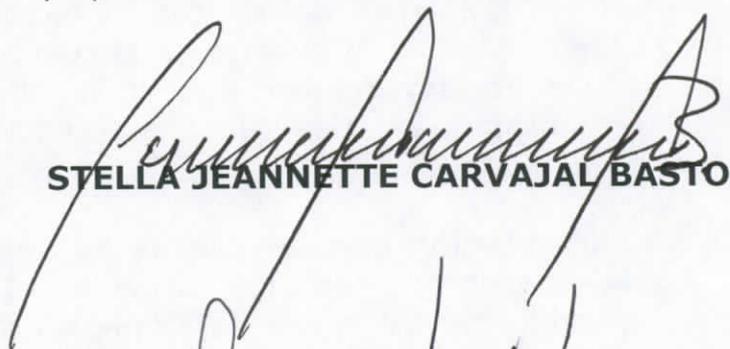
TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, en relación con el Decreto 00029 del 11 de mayo de 2012, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: SIN CONDENA EN COSTAS en esta instancia.

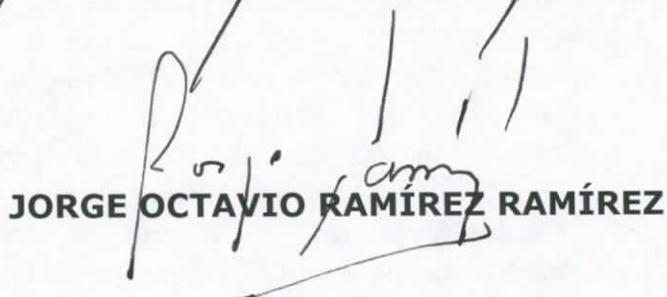
Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.


MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sección


STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO


JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ


JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ