



**Doctora**

**MERY CECILIA MORENO AMAYA**

**Magistrada Ponente**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**E.S.D.**

Clase de proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Demandante: Guaimaron S.A

Demandado: Municipio de Tocancipa

Expediente: 250002337000-2011-00221-00

Asunto: RECURSO DE REPOSICIÓN

**ADRIANA MARIA NASSAR HERNANDEZ**, obrando como apoderada judicial de **GUAIMARON S.A.** demandante en el proceso de la referencia, de manera atenta me dirijo a su despacho con el fin de interponer Recurso de Reposición en contra del Auto expedido por su despacho el día 11 de noviembre de 2021.

## **I. HECHOS**

- A. Guaimarón S.A. en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó la declaratoria de nulidad de las Resoluciones 0095 de 2010 y 155 de 2011 expedidas por el municipio de Tocancipá, mediante demanda interpuesta el día 11 de agosto de 2011 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
- B. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca dictó Sentencia de Primera Instancia dentro de este proceso, decidiendo negar las pretensiones de la demanda el día 3 de abril del año 2014.
- C. Contra esta Sentencia del Tribunal se interpuso Recurso de Apelación, el cual fue resuelto por el Honorable Consejo de Estado mediante Sentencia del 7 de mayo de 2020, Consejera Ponente Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, mediante el cual se decidió:

***“1. REVOCAR** la Sentencia del 3 de abril de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia. En su lugar, se dispone:*

***ANULAR** el párrafo del artículo 1 de la Resolución 00095 de mayo de 2010 proferida por el Gerente Financiero del Municipio de Tocancipá por el cual se asignó la contribución de valorización por*

*beneficio local establecida en el Acuerdo Municipal 14 de 2009, al predio identificado (...).*

***ANULAR** la Resolución 155 del 8 de abril de 2011 que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por GUAIMARON S.A (...)*

*A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DECLARAR QUE EL PREDIO IDENTIFICADO CON LA CÉDULA CATASTRAL 2581700000050193 UBICADO EN LA VEREDA TIBITOC, DIRECCIÓN CHAMICERA, NO ADEUDA SUMA ALGUNA POR CONCEPTO DE LA CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL QUE LE ASIGNARON LOS **ACTOS ANULADOS**.*

D. EL Auto expedido por su despacho el pasado 11 de noviembre, dispone:

*“OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE lo resuelto por el Consejo de Estado en providencia del 07 de mayo de 2020 (ff.314-319), por medio de la cual se **CONFIRMÓ** la sentencia de primera instancia proferida por esta subsección el 3 de abril de 2014, que **negó** las pretensiones de la demanda”.*

## II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

Como se puede observar en el análisis de los hechos y tal como Usted lo podrá corroborar en la Sentencia del Consejo de Estado del 7 de mayo de 2020 que se anexa nuevamente, lo resuelto por dicha instancia judicial fue **REVOCAR** la Sentencia del 3 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no confirmarla cómo erradamente dice el Auto aquí recurrido.

También es claro en la Sentencia del Consejo de Estado del 7 de mayo de 2020 que las pretensiones de la demanda fueron admitidas y por tal razón los actos administrativos demandados fueron declarados **NULOS**.

## III. PETICIÓN

Solicito REVOCAR el Auto recurrido y en su lugar disponer lo que sea pertinente en relación con la Sentencia del Consejo de Estado proferida el 7 de mayo de 2020 mediante la cual se REVOCÓ la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 3 de abril de 2014 y en su lugar se dispuso ANULAR los actos administrativos demandados.

De la Honorable Magistrada, con todo respeto y consideración,



ADRIANA MARIA NASSAR HERNANDEZ  
C.C. No. 52.018.339 de Bogotá  
T.P. No. 71.340 del C.S. de la J.



Radicado: 25000-23-27-000-2011-00221-02 (21294)

Demandante: GUAIMARÓN S. A.

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

**CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá D. C., siete (7) de mayo de dos mil veinte (2020)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 25000-23-27-000-2011-00221-01 (21294)  
**Demandante:** GUAIMARÓN S. A.  
**Demandado:** MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ  
**Temas:** Contribución de valorización por beneficio local. Acto de asignación. Nulidad del acto que autoriza la contribución.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 3 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", que dispuso:

- «1. SE NIEGAN las pretensiones de la demanda.
2. No se condena en costas por no encontrarse probadas».

**ANTECEDENTES**

Mediante Acuerdo 14 de 2009<sup>1</sup>, el Concejo Municipal de Tocancipá aprobó el Plan de Obras a ejecutarse con cargo a la contribución de valorización por beneficio local<sup>2</sup>, mecanismo de financiación previsto en el Acuerdo 011 de 2005 [211]<sup>3</sup>, y fijó el monto distribuible para la misma, por el método de factores de beneficio.

<sup>1</sup> "Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras"

<sup>2</sup> 1. Construcción camino del medio desde Ebel hasta Colpapel, 2. Construcción anillo vial Vereda Verganzo desde la autopista – Juancho Pola I. E. D. Técnico Industrial – Sector San Javier – Sector Tolima – Urbanización la Estación – Vía detrás del autódromo – Termoeléctrica Emgesa, 3. Construcción vía de acceso al autódromo desde la autopista de la glorieta de Emgesa - Lucta a Crown (Tramo propiedad del municipio), 4. Construcción vía piedemonte costado nororiental a empalmar con la variante BTS Vereda Canavita.

<sup>3</sup> "Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tocancipá".

"CAPÍTULO IV Instrumentos de Financiación

**Artículo 211. DEFINICIÓN.** Son mecanismos a través de los cuales la Administración Municipal obtiene los recursos necesarios para ejecutar las actuaciones urbanísticas, los programas, proyectos u obras de urbanismo o de edificación, para adquirir los inmuebles y demás bienes que se requieran para los mismos propósitos, y para compensar las cargas a favor de los afectados por decisiones administrativas que se adopten en materia de urbanismo.

Son posibles instrumentos de financiación del Ordenamiento Territorial en Tocancipá:

1. La contribución de valorización. (...)"



De acuerdo con las previsiones generales del Estatuto de Valorización Municipal – Acuerdo 05 de 2009 [28 y 29<sup>4</sup>] y las específicas del Acuerdo 14 de 2009 [8]<sup>5</sup>, la Resolución 00095 del 24 de mayo de 2010 asignó la contribución de valorización autorizada por el segundo de dichos Acuerdos, a los predios ubicados en la zona de influencia comprendida por el Casco Urbano, Vereda Canavita, Sector Buenos Aires, Vereda Verganzo, Sector Tibitoc, Sector Las Quintas y Polígono Minero del Municipio de Tocancipá.

Así mismo, el párrafo del artículo 1 de la citada resolución, asignó la contribución al predio identificado con la cédula Catastral 25817000000050193, ubicado en la zona predio rural Vereda Tibitoc, dirección Chamicera, por valor de \$178.942.149, conforme al respectivo listado de liquidación individualizado, que hace parte integrante de dicha resolución.

El demandante interpuso recurso de reconsideración contra el acto anterior, en cuanto asignó la contribución al predio mencionado, el cual fue resuelto por la Resolución 155 del 8 de abril de 2011<sup>6</sup>, en el sentido de modificar el párrafo del artículo 1 precitado, para precisar que el inmueble gravado pertenece a GUAIMARON S. A.<sup>7</sup>, y confirmar las demás disposiciones de la resolución impugnada.

### DEMANDA

GUAIMARON S. A., en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 85 del CCA, solicitó la declaratoria de nulidad de las Resoluciones 00095 del 24 de mayo de 2010 y 155 del 8 de abril de 2011, y pidió que, como consecuencia de ello<sup>8</sup>:

*“Cese cualquier proceso de cobro en contra de mi representado, y que se ordene la devolución de cualquier suma que se hubiere pagado por este concepto, con los intereses y actualizaciones a que haya lugar, hasta la fecha de la efectiva devolución”.*

Invocó como normas violadas los artículos 29, 83, 95 [9] de la Constitución Política; 13, 14 y 84 del Código Contencioso Administrativo; 730 del Estatuto Tributario; 8 del Acuerdo 14 de 2009 del Concejo Municipal de Tocancipá y, 28, 30 y 48 del Acuerdo

<sup>4</sup> “Artículo 28. La contribución de valorización se asignará mediante acto administrativo motivado, expedido por la Secretaría Municipal de Hacienda. Frente a la asignación de cada contribución de valorización el Concejo definirá los factores que se van a considerar en la asignación de la contribución, debiéndose liquidar con la totalidad de los mismos para cada tipo de bien.

PARÁGRAFO. La asignación de la Contribución de Valorización se hará mediante acto oficial que contendrá: a) la explicación de las razones de hecho y de derecho; b) los métodos y sistemas utilizados; c) los factores aplicables a la misma, mediante los cuales se asigna la contribución; d) los datos identificadores del contribuyente; e) los datos identificadores de la unidad predial, y; f) la liquidación cuantitativa del valor a pagar por parte del contribuyente.

Artículo 29. Para la exigibilidad de la contribución de valorización y para la interposición de recursos, la liquidación correspondiente a 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 aquélla se haga exigible.”

<sup>5</sup> “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.”

<sup>6</sup> Fls. 35 a 50 c. p.

<sup>7</sup> Por haberlo adquirido con ocasión de la liquidación de la empresa Representaciones el Gigante Ltda., el 24 de diciembre de 2001 (Fls. 24 c. p.)

<sup>8</sup> Fl. 2 c. p.



5 de 2009 del mismo Concejo; así como la Ley 215 de 1921<sup>9</sup>. El concepto de violación se sintetiza así:

Señaló que el plazo establecido por el artículo 8 del Acuerdo 014 de 2009 para expedir el acto de asignación de la contribución de valorización (*tres meses a partir de la aprobación del acuerdo*), vencía el 15 de diciembre de 2009; no obstante, dicho acto, ahora demandado, se emitió el 24 de mayo de 2010, cuando ya la Gerencia Financiera de la Alcaldía Municipal había perdido competencia para expedirlo.

Indicó que el mencionado artículo fue modificado por el Acuerdo 3 del 2 de marzo de 2010, en el sentido de reducir el plazo para la asignación, a dos meses a partir de la publicación del Acuerdo 014 de 2009.

Sostuvo que en el trámite de discusión y posterior asignación de la contribución mencionada, el demandado violó los principios de participación ciudadana, debido proceso y derecho de defensa, pues no convocó a los contribuyentes afectados para concurrir a ese trámite, ni implementó sistemas que les permitieran contar con la información actualizada sobre planes de obras relacionados con la contribución aprobada.

Estimó que la contribución que se le impuso es confiscatoria e inequitativa, porque por el predio ubicado en la dirección Chamicera no pasa ninguna vía ni obra a financiar, además de ubicarse en la ronda del Río Bogotá y ser zona de inundación excluida del gravamen.

### OPOSICIÓN

El Municipio de Tocancipá se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente<sup>10</sup>:

Señaló que los actos de asignación de la contribución se expidieron oportunamente, dentro del plazo establecido por el Acuerdo 04 del 29 de abril de 2010 (*dos meses siguientes a la publicación de tal acuerdo*); consecuentemente, no se configura el vicio de incompetencia que predica el actor.

Explicó que dicho acuerdo modificó el plazo establecido en el Acuerdo 14 de 2009 en consideración a los retrasos que afectaban el cobro de la contribución, por cuenta del mayor tiempo que demandaban las tareas previstas en el Estatuto de Valorización.

Arguyó que la administración municipal no incumplió el deber de garantizar la participación ciudadana en la asignación de la contribución de valorización y que esa asignación a cada contribuyente se hizo dentro de los parámetros establecidos en los artículos 338 de la CP, el Decreto 1604 de 1966 y los Acuerdos 05 y 14 de 2009.

Añadió que la memoria técnica adoptada por la Gerencia Financiera de Tocancipá mediante la Resolución 222 de 2009, explicó la operación matemática aplicada para repartir el monto distribuible a los bienes comprendidos dentro de la zona de influencia, con base en la ponderación de los factores de liquidación establecidos por

<sup>9</sup> Fl. 5 c. p.

<sup>10</sup> Fls. 95 a 100, c. p.



el Concejo Municipal. Adicionalmente, los estudios socioeconómicos de la zona de influencia son los que determinan la capacidad de tributación de los presuntos contribuyentes y la valorización de las propiedades.

### SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda<sup>11</sup>, por las siguientes razones:

Precisó que la resolución por la cual se asignó la contribución de valorización discutida fue oportuna, porque se expidió dentro del término establecido en el artículo 5 del Acuerdo 04 de 2010<sup>12</sup>, cuyos considerandos advirtieron que, para garantizar la transparencia y exactitud de la información soporte para la asignación, se necesitaba ajustar el plazo previsto en el artículo 1 del Acuerdo 03 de 2010, a su vez modificatorio del artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009.

Estimó que el cargo atinente a la vulneración del principio de participación ciudadana carece de argumentación jurídica frente a los actos acusados, porque el concepto de violación ataca la legalidad del Acuerdo 14 de 2009 que autorizó el cobro de la contribución discutida.

Previo alusión a las pruebas aportadas, concluyó que las obras financiadas con la contribución beneficiaron al predio de la demandante, con calificación de grado mínimo, por el aumento de su precio, el mejoramiento del acceso al mismo y la conectividad entre diferentes puntos del municipio.

Desestimó los resultados del dictamen pericial practicado, porque se basó en un método modificado por el Acuerdo 04 de 2010 y resaltó que el municipio demandado aplicó debidamente la fórmula de liquidación de la contribución asignada a la demandante, conforme a los factores que la integran y según el método establecido por el concejo municipal para los predios destinados a la producción de bienes agrícolas, con área de terreno superior a los 100.001 m<sup>2</sup> y ajenos a procesos de industrialización.

### RECURSO DE APELACIÓN

La **demandante** apeló la sentencia<sup>13</sup>, solicitando, además, la suspensión del proceso por prejudicialidad, hasta tanto se decidiera el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de la acción de nulidad 2012-00023-01, impetrada contra el Acuerdo 14 de 2009.

Para fundamentar la alzada, reiteró los argumentos de la demanda, destacando que los Acuerdos 03 y 04 de 2010 no establecieron un nuevo plazo para expedir la resolución de asignación de la contribución, sino que modificaron el de tres meses, previsto en el Acuerdo 14 de 2009, para reducirlo a dos meses; y que el *a quo* no se

<sup>11</sup> Fls. 212 a 240 c. p.

<sup>12</sup> Dos meses siguientes a la aprobación del acuerdo.

<sup>13</sup> Fls. 242 a 249 c. p.



detuvo a analizar que el plazo inicialmente establecido había vencido el 15 de diciembre del mismo año y sólo se prorrogó después de varios meses.

Insistió en el carácter confiscatorio de la contribución asignada, conforme al dictamen pericial rendido, según el cual, su predio no se beneficia de las obras financiadas por la contribución y se ubica en la zona de inundación de la ronda del Río Bogotá, excluida del gravamen municipal.

### ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** reiteró los argumentos del recurso de apelación<sup>14</sup>.

El **demandado**<sup>15</sup> insistió en que el acto de asignación de la contribución se expidió en legal forma, dentro de los plazos establecidos en los Acuerdos 14 de 2009 (*3 meses siguientes a la aprobación del acuerdo, con vencimiento el 15 de diciembre de 2009*), 03 y 04 de 2010 (*cada uno de ellos dispuso un nuevo plazo de dos meses, con vencimientos el 9 de mayo y el 8 de julio de 2010, respectivamente*).

Indicó que dichos plazos debían contarse a partir del día siguiente a la aprobación de los acuerdos municipales, y que los mismos deben analizarse conjunta y sistemáticamente con base en criterios históricos y teleológicos, teniendo en cuenta que los actos administrativos rigen hacia el futuro.

Reiteró que la violación del principio de participación ciudadana se asocia a razones de ilegalidad del Acuerdo 14 de 2009; que no existen pruebas que acrediten el incumplimiento de publicidad para los actos previos a la asignación de la contribución y que el municipio ejecutó acciones dirigidas al cumplimiento de dicho principio.

Anotó que el estudio socioeconómico elaborado por Proyecciones Ltda., anterior al Acuerdo 14 de 2009, contiene información relevante para constatar la participación ciudadana en la etapa de formación de la contribución, como la relacionada con encuestas individuales aleatorias para obtener información primaria sobre las condiciones presentes en las unidades de observación estadística.

Finalmente, sostuvo que dicho estudio presenta los argumentos sobre la capacidad de pago de los contribuyentes de la valorización y que junto a ella se encuentra la memoria técnica explicativa de la distribución de la contribución, aprobada por la Resolución 222 de 2009.

El **Ministerio Público** no conceptuó.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de los actos administrativos que asignaron la contribución de valorización por beneficio local establecida en el Acuerdo Municipal 14 de 2009, al predio rural ubicado en la vereda Tibitoc, dirección

<sup>14</sup> Fls. 268 a 274 c. p.

<sup>15</sup> Fls. 275 a 292 c. p.



Chamicera, identificado con la cédula catastral 25817000000050193, de propiedad de la demandante<sup>16</sup>.

### Cuestión previa

En escrito visible en los folios 295 y ss., la demandante solicitó la nulidad de los actos acusados, aduciendo que los fundamentos de derecho de estos desaparecieron, porque la Sección Primera del Consejo de Estado anuló el Acuerdo 14 de 2009 del Concejo Municipal de Tocancipá, en sede del recurso de apelación tramitado en el expediente 2012-00023-01. Al respecto, se observa:

Mediante el Acuerdo 14 de 2009<sup>17</sup>, el Concejo Municipal de Tocancipá autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción del plan de obras que allí se establece, por el costo de \$86.000.000.000. En ese contexto, el acuerdo fijó un monto distribuible de \$71.000.000.000, correspondiente al 82,6% del costo total de las obras, y ordenó liquidar el gravamen por el método “factores del beneficio”, es decir, sobre factores o coeficientes numéricos que calificaban las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras, a saber: área de terreno, destinación económica y grado de beneficio<sup>18</sup>.

El artículo 8 del Acuerdo ordenó a la gerencia financiera o la dependencia que hiciera sus veces, que expidiera el acto de asignación de la contribución, dentro de los tres meses siguientes a la aprobación del acuerdo, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas generales del municipio y las condiciones particulares de los propietarios de los predios, para efectos de la oportunidad del cobro y el efectivo recaudo.

El Acuerdo 03 de 2010<sup>19</sup> [1] modificó el mencionado artículo 8, exclusivamente en cuanto al plazo para expedir el acto de asignación. Posteriormente y bajo el título de modificación, el texto del referido artículo 1 del Acuerdo 03, fue reproducido por el artículo 5 del Acuerdo 04 de 2010.

Ahora bien, el Acuerdo 14 de 2009 fue demandado en acción de simple nulidad, por la violación de los artículos 22 de la Ley 1ª de 1943 y, 48 y siguientes del Acuerdo 05 de 2009, aduciendo que en el proceso de formación y expedición del Acuerdo 14 no se había garantizado el principio de participación ciudadana, porque los propietarios o poseedores afectados por la contribución de valorización no habían sido convocados antes, durante ni después de la expedición de dicho acuerdo para intervenir en esa actuación.

Dicha acción fue decidida en segunda instancia por la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 15 de noviembre de 2019, exp. 2012-00023-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, que revocó el fallo denegatorio objeto del recurso de apelación resuelto por la misma. En su lugar, el *ad quem* anuló el Acuerdo 14 de 2009 por expedición irregular, al encontrar probado que en su formación se habían desconocido los requisitos y procedimientos establecidos en el

<sup>16</sup> Por compra a la empresa Representaciones el Gigante Ltda. Fl. 34 c. p.

<sup>17</sup> Fls. 67 a 71 c. p.

<sup>18</sup> Arts. 1, 2, 3 y 6.

<sup>19</sup> Fls. 72 a 73 c. p.



ordenamiento jurídico y, específicamente, el principio de participación ciudadana establecido en los artículos 22 de la Ley 1ª de 1943, 49 y 50 del Acuerdo 05 de 2009. Al respecto, señaló la sentencia:

*"... antes de presentar ante el Concejo de Tocancipá el Proyecto de acuerdo 22 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", la administración municipal debía brindar información a la ciudadanía sobre su contenido, a través de audiencias públicas, entre otros mecanismos de participación.*

*Así pues, bien lo consideró el a quo cuando señaló "que, en efecto, el artículo 22 de la Ley 1ª de 1993 contiene la obligación de garantizar la participación de los beneficiarios en la formación del presupuesto de la obra y en la distribución del impuesto, así como facilitar la vigilancia de la inversión de los fondos y que, por su parte, los artículos 48 y siguientes del Acuerdo 05 de 2005, por medio del cual se adoptó el Estatuto de Valorización de Tocancipá, imponen a la administración municipal el deber de implementar sistemas que permitan a los ciudadanos conocer sobre los planes de obra y sobre la contribución de valorización, así como el de garantizar la participación ciudadana previamente a la presentación del proyecto de acuerdo" (negritas fuera de texto).*

*(...)*

*... la Sala encuentra que las reuniones relacionadas con la presunta socialización del proyecto de acuerdo se llevaron a cabo los días 15, 16, 17, 22, 23 y 24 de septiembre de 2009. (...)*

*En este sentido y en primer lugar, la Sala advierte que las reuniones de socialización se realizaron con posterioridad a la expedición del Acuerdo 14 de 7 de septiembre de 2009, esto es, los días 15, 16, 17, 22, 23 y 24 de septiembre de 2009, por lo que no cumplieron lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1ª de 1993 y en el Acuerdo 05 de 2009. (...)*

*... esta Sala no encuentra que los testigos ... hayan afirmado, de manera alguna, que la administración socializó con la comunidad el Proyecto de Acuerdo 25 de 2009 antes de su presentación ante el Concejo Municipal.*

*Por el contrario, el señor Héctor Alcides Romero Rodríguez advirtió que "en varía (sic) ocasiones se le preguntó a la consultoría que si era necesaria la socialización antes de su aprobación" y que "la respuesta fue negativa".*

*Por su parte, el señor Alcides Romero Rodríguez manifestó que, en varias oportunidades, la firma Proyeclar Ltda. informó que no se requería la socialización.*

*Ahora bien, el señor Jorge Andrés Parra Vargas adujo que la administración se reunió previamente con algunos industriales que asumieron la mayor parte de la contribución, de lo cual se desprende que el proceso con los empresarios no fue completo. Al respecto, la Sala encuentra el testigo en ninguna parte de su intervención se refirió al proceso de comunicación y citación para tales reuniones, por lo que no puede entenderse que se garantizó el principio de participación de dicho sector.*

*En lo atinente al estudio socioeconómico que fue presentado junto con el acuerdo de valorización, la Sala considera que el mismo no tenía como finalidad garantizar el principio de participación sino que, como su nombre lo indica, hace una caracterización de los habitantes que serían objeto de la medida administrativa.*

*Aunado a ello, la Sala reitera que dicho estudio da cuenta de la realización de algunas reuniones con diferentes sectores, las cuales fueron fechadas los días 15, 16, 17, 22, 23 y 24 de septiembre de 2009, es decir, con posterioridad a la aprobación del demandado Acuerdo 14 de 2009, el cual data de 7 de septiembre de 2009.*



*Igual suerte corre el cabildo abierto con participación masiva de la comunidad ubicada en la zona de influencia de las obras a financiar con cargo a la contribución de valorización, en tanto el mismo se realizó el 28 de febrero de 2010, a las 9:00 a.m., en el auditorio de la Casa de la Cultura y a instancias del Concejo Municipal, esto es, 5 meses después de aprobado el acto acusado.*

*Cabe resaltar que el documento denominado "Estudio socio económico para la financiación de obras por valorización –producto 2"<sup>20</sup>, elaborado por Proyecciones Ltda., contiene un acápite denominado 6.1 Encuesta de Condiciones Socio Económicas, en el que se señala que la encuesta se aplicó los días 7, 8 y 9 de agosto de 2009 entre las 8:30 a.m. y las 4:30 p.m.; que fue diseñada para conocer las condiciones socioeconómicas generales; que se aplicó a personas de predios con destinación económica residencial y que se aplicó al uso residencial, para evaluar la capacidad de pago de sus propietarios, potenciales contribuyentes de la contribución de valorización.*

*Asimismo, el documento precisa que el instrumento se aplicó a residentes, bien fueran propietarios, arrendatarios o moradores de viviendas de 658 predios y que, en términos generales, aportó información primaria acerca de algunas condiciones socioeconómicas presentes en las unidades de observación estadística, esto es, los predios de potenciales contribuyentes<sup>21</sup>.*

*Por lo demás, según lo estipula el mismo documento, la encuesta se realizó en el marco de un estudio socioeconómico de prefactibilidad, adelantado "[c]on el fin de tener un estudio a nivel de prefactibilidad respecto de la conveniencia y oportunidad de financiar un plan de obras mediante la contribución de valorización".*

*Así entonces, resulta claro que la encuesta en mención no fue diseñada ni aplicada con la finalidad de socializar el contenido del Proyecto de Acuerdo 025 de 2009, "[p]or el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de Obras", sino para realizar una simple caracterización socioeconómica de los posibles destinatarios de la medida.*

*Bajo las anteriores consideraciones, a diferencia de lo estimado por el a quo, esta Sala advierte que ni del estudio socioeconómico para la financiación de obras por valorización ni de los testimonios referidos, se puede deducir que la administración municipal haya garantizado la participación y socialización del Proyecto de Acuerdo 25 de agosto de 2009<sup>22</sup> con anterioridad a su discusión y aprobación en el Concejo Municipal. (...)*

*Ahora bien, tal y como ya se precisó, de conformidad con el artículo 49 del Acuerdo 05 de 2009 – Estatuto de Valorización de Tocancipá, la socialización previa de los proyectos de acuerdo formulados para la fijación de la contribución de valorización para un determinado conjunto de obras públicas en ese municipio debe realizarse, entre otros mecanismos de participación, en audiencias públicas en las que se brinde información sobre los contenidos de la respectiva iniciativa normativa, lo cual no ocurrió en el sub lite. (...)*

*... la Sala no encuentra prueba alguna que permita inferir que la administración de Tocancipá cumplió con su deber de convocar y realizar audiencia pública para socializar, antes de su radicación ante el Concejo Municipal, el Proyecto de Acuerdo 25 de 2009, "[por] el cual se autoriza el cobro de una valorización de una Contribución de Valorización para la construcción de un Plan de Obras", en los términos del artículo 49 antes citado.*

*Por otra parte ..., la Sala recuerda que el a quo señaló que de las pruebas allegadas al proceso se advierte que los debates que se surtieron en el Concejo se comunicaron a*

<sup>20</sup> Folios 453 a 677 del anexo denominado "Documentos aportados por el Municipio de Tocancipá – audiencia de reconstrucción – Tomo 2.

<sup>21</sup> Folios 469 a 471. Apartes del anexo en referencia.

<sup>22</sup> La Sala precisa que en ninguna de las copias del Proyecto de Acuerdo 025 de 2009 aportadas figura el día del mes de agosto de 2009 en que fue radicado ante el Concejo Municipal de Tocancipá.



*través de la emisora comunitaria del ente territorial, así como a través de las barras del recinto y que, de esa forma, la Corporación administrativa garantizó la participación ciudadana.*

*Sobre el particular y contrario a lo considerado por el juez de instancia, la Sala constata que, durante los debates, algunos concejales pusieron de presente y dejaron constancia expresa de que el proyecto de acuerdo no fue socializado con los propietarios beneficiados con el plan de obras, ni con la ciudadanía en general...*

*(...)*

*Es preciso además resaltar que, en el acápite de **Intervención de las Barras** de las actas de sesiones ordinarias y de sesiones de prórroga en las que constan los debates del Proyecto 25 de 2009<sup>23</sup>, se dejó la constancia de que **"no hay barras"**, a excepción del Acta 65 de 3 de septiembre de 2009, en la que consta la intervención del alcalde municipal.*

*Por otro lado, mediante comunicación CMT-126-12, radicada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 27 de junio de 2012<sup>24</sup>, el presidente de Concejo de Tocancipá informó a la Secretaría del Tribunal que en los archivos de esa corporación administrativa **no reposa información que permita certificar la socialización previa del Proyecto de Acuerdo 25 de 2009, que dio lugar al Acuerdo 14 del mismo año.***

*Bajo las anteriores consideraciones, esta Sala concluye que no quedó demostrado que el Concejo Municipal de Tocancipá haya garantizado la intervención de los propietarios de los predios beneficiados en la formación del presupuesto de la obra y en la distribución del impuesto, como tampoco quedó acreditada la participación de la ciudadanía en general en la discusión del Proyecto de Acuerdo 25 de 2009, por el cual se autorizó el cobro de una contribución de valorización para la construcción de un Plan de Obras. (...)*

*En este punto es preciso recordar que en el escrito de contestación de la demanda, el apoderado del Concejo de Tocancipá expuso que el 28 de febrero de 2010, a instancias del Concejo Municipal, se llevó a cabo un cabildo abierto con participación masiva de la comunidad ubicada en la zona de influencia de las obras a financiar con cargo a la contribución de valorización, **con el objeto de escuchar a la ciudadanía sobre lo atinente al Acuerdo** y, que el 7 de marzo de 2010 se realizó audiencia pública en la cual se dio respuesta a las inquietudes planteadas en el cabildo abierto, acciones estas que son posteriores a la expedición del Acuerdo de 2009, el cual, se recuerda una vez más, fue aprobado el 7 de septiembre de 2009.*

*En síntesis, **esta Sala concluye** que en la elaboración y trámite del **Acuerdo 14 de 2009**, "[p]or el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de Obras", la administración y el Concejo de Tocancipá desconocieron lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1ª de 1943 y en los artículos 49 y 50 del Acuerdo No. 05 de 2009 – Estatuto de Valorización de Tocancipá y que, por ende, el acto administrativo **está viciado de nulidad.**" (se resalta)*

Ahora bien, las resoluciones demandadas asignaron la contribución de valorización autorizada por el Acuerdo 14 de 2009, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del mismo<sup>25</sup>, modificado por el Acuerdo 03 de 2010<sup>26</sup>, únicamente en cuanto al plazo para expedir el acto de asignación.

<sup>23</sup> Folios 50 a 107 del cuaderno 1.

<sup>24</sup> Folio 309 del cuaderno 1.

<sup>25</sup> "La Gerencia Financiera, o la dependencia que hiciera 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."

<sup>26</sup> "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, el acto administrativo que asigna la



Los efectos de esa anulación<sup>27</sup> dispuesta por la sentencia de esta Corporación, del 15 de noviembre de 2009, algunos de cuyos apartes se transcriben, y que a la fecha se encuentra ejecutoriada<sup>28</sup>, inciden de manera inmediata y obligatoria sobre los juicios de legalidad relacionados con situaciones jurídicas no consolidadas, como la debatida en el presente proceso<sup>29</sup>, dado que la nulidad declarada dejó desprovisto de fundamento jurídico a los actos de asignación acusados, pues el artículo 1 de la Resolución 00095 del 2010 dispuso expresamente "*Asignar la contribución de valorización de beneficio local establecida en el Acuerdo 14 de 2009 ...*" y, más allá de ello, la norma específica que ordenó expedir ese acto de asignación<sup>30</sup> hace parte del Acuerdo 14 de 2009, invalidado en su totalidad.

En consecuencia y por las razones que acaban de anotarse, la Sala revocará la sentencia apelada para, en su lugar, anular parcialmente la Resolución 00095 del 24 de mayo de 2010, en cuanto asignó la contribución de valorización por beneficio local establecida en el Acuerdo Municipal 14 de 2009, al predio identificado con la cédula catastral 25817000000050193, de propiedad de la demandante, conforme a la liquidación individualizada 25817000000050193-0 que hace parte integrante de dicha resolución y a la que, por ende, se extienden los efectos anulatorios; e igualmente anular la Resolución 155 del 8 de abril de 2011, que confirmó la imposición de dicho gravamen.

De acuerdo con tal decisión y conforme con lo previsto en el artículo 170 del CCA<sup>31</sup> se dispondrá, a título de restablecimiento del derecho, que el predio gravado no adeuda suma alguna por la contribución de valorización que le asignaron los actos demandados, sin perjuicio de la devolución de lo eventualmente pagado por el gravamen, y sin lugar a ordenar la cesación de procesos de cobro, de los que no da cuenta el expediente y corresponden a trámites independientes.

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

## FALLA

**1.- REVOCAR** la sentencia del 3 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia. En su lugar, se dispone:

---

contribución de valorización, con indicación del nombre del sujeto pasivo, la dirección del predio, la cédula catastral y el área gravada."

<sup>27</sup> CCA, Art. 175. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada "erga omnes".

<sup>28</sup> Es de observar que las solicitudes de aclaración y adición de dicha sentencia fueron negadas por Auto del 16 de abril de 2020, de modo que la decisión anulatoria adoptada por dicha sentencia, se mantiene.

<sup>29</sup> Esta Corporación ha precisado que los efectos de los fallos de nulidad de los actos de carácter general «son inmediatos frente a las situaciones jurídicas no consolidadas, esto es, aquellas que se debaten o son susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, toda vez que cuando se define la situación jurídica particular y concreta, la norma que debía tenerse en cuenta para resolver el caso resulta inaplicable porque fue anulada». (Sentencias del 23 de julio de 2009, exp. 16404, C. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; 11 de marzo de 2010, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, exp. 17617; 16 de junio de 2011, C.P. William Giraldo Giraldo, exp. 17922; 3 de julio de 2013, exp. 19017, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; 26 de febrero de 2014, exp 19684, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y de 4 de julio de 2019, exp. 22788, C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto).

<sup>30</sup> Artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009.

<sup>31</sup> «... Para restablecer el derecho particular, los organismos de lo contencioso administrativo podrán estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar éstas».



Radicado: 25000-23-27-000-2011-00221-02 (21294)  
Demandante: GUAIMARÓN S. A.

*"ANULAR el párrafo del artículo 1 de la Resolución 00095 del 24 de mayo de 2010, proferida por el Gerente Financiero del Municipio de Tocancipá, por el cual se asignó la contribución de valorización por beneficio local establecida en el Acuerdo Municipal 14 de 2009, al predio identificado con la cédula catastral 25817000000050193, ubicado en la vereda Tibitoc, dirección Chamicera, conforme a la liquidación individualizada 25817000000050193-0 que hace parte integrante de dicha resolución y a la que se extiende la declaratoria de nulidad.*

*ANULAR la Resolución 155 del 8 de abril de 2011, que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por GUAIMARÓN S. A., en el sentido de modificar el párrafo anteriormente mencionado, para precisar que el predio gravado pertenecía a dicha empresa, y de confirmar la Resolución 00095 del 24 de mayo de 2010, en todo lo demás.*

*A título de restablecimiento del derecho, declarar que el predio identificado con la cédula catastral 25817000000050193, ubicado en la vereda Tibitoc, dirección Chamicera, no adeuda suma alguna por concepto de la contribución de valorización por beneficio local que le asignaron los actos anulados."*

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

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

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Presidenta de la Sección

**MILTON CHAVES GARCÍA**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**



---

Radicado: 25000-23-27-000-2011-00221-02 (21294)  
Demandante: GUAIMARÓN S. A.