

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO: 25269-33-33-001-2019-00099-00
DEMANDANTE: INVERSIONES PASO DEL RIO S.A.S.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FUNZA
ASUNTO: Auto resuelve sobre pruebas, fija el litigio, corre traslado y anuncia sentencia anticipada

Facatativá, treinta (30) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

1. Antecedentes.

Ingresa al Despacho el expediente identificado como se anuncia en el epígrafe, con constancia secretarial que da cuenta de que la demandada, al contestar la demanda, propuso excepciones previas y de mérito (fls.114-134); según se observa, se surtió el traslado de aquellas, para lo cual se atendió lo previsto en el par. 2º del art. 175 de la Ley 1437 de 2011¹ -L.1437/2011-, norma que resultaba aplicable a dicha actuación para el momento en que se surtió (fl. 203); al respecto, vale mencionar que la previa fue resuelta en auto de 7 de abril de 2021, en firme (fls. 206-208).

Por lo anterior, se encuentran surtidas, en legal forma, las actuaciones previas, tales corresponden a la primera etapa del contencioso administrativo -art. 179 L.1437/2011-, por lo que es del caso dar aplicación al art. 182A *ejusdem*, disponiendo el traslado a las partes y al Ministerio Público para que presenten alegatos de conclusión y rinda concepto, respectivamente, pues, como se expondrá a continuación, en este asunto el litigio responde a una cuestión de puro derecho, puesto que la controversia gira en torno a la presunción de legalidad del acto administrativo que se pretende nulo, además, se encuentra que las pruebas solicitadas por la parte demandante resultan **impertinentes, inconducentes e inútiles**; en consecuencia, es procedente dictar sentencia anticipada, veamos:

2. La naturaleza del litigio que se propone

Con la demanda se pretende la declaratoria de nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución nos.º 280 del 21 de junio de 2018, por medio de la cual se resolvió la solicitud de devolución por pago de lo no

¹ Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo

debido por concepto de impuesto predial y la Resolución n.º 1070 del 6 de diciembre de 2018, que resolvió el recurso de reconsideración, con la correspondiente consecuencia de que el municipio devuelva lo pagado.

Es por ello que se considera que el problema jurídico que se resolvería en la sentencia anticipada es de puro derecho, en la medida en que no se requiere la práctica de pruebas adicionales, más allá de las que fueron aportadas y que, vale señalar, serán incorporadas en esta providencia, pues la resolución se centra en (i) el contraste de los actos administrativos con la norma superior y en la determinación de la conservación de la presunción de legalidad de aquellos, (ii) en los efectos de esta determinación sobre el derecho subjetivo al que se orienta el restablecimiento pretendido, para lo cual, (iii) las documentales objeto de incorporación como elemento de prueba permiten tener por demostrados los tópicos esenciales que plantea la litis.

3. Las pruebas de las partes

3.1. Las aportadas por la demandante

A folios 27 a 104 y 160 a 200 del expediente digitalizado se encuentran las siguientes:

- Certificado de Existencia y Representación Legal de Inversiones Paso del Rio SAS de 28 de marzo de 2019 (fls. 27-29)
- Oficio n.º 201809000233481 de 26 de diciembre de 2018, expedido por la Alcaldía Municipal de Funza (fl. 31)
- Oficio n.º 201809000120451 de 11 de julio de 2018, expedido por la Alcaldía Municipal de Funza (fl. 32)
- Copia de la Resolución n.º 280 de 21 de junio de 2018, *“por medio de la cual se resuelve una solicitud de devolución del pago de lo no debido por concepto del impuesto predial unificado”*, suscrita por la secretaria de hacienda del municipio de Funza (fl. 33).
- Copia de la Resolución n.º 1070 del 6 de diciembre de 2018, *“por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración del impuesto predial unificado”*, suscrita por la secretaria de hacienda del municipio de Funza (fls. 34-36).
- Copia de la Escritura Pública n.º 771 de 17 de abril de 1989 (fls. 37-39)
- Certificado de Tradición de inmueble inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 50C-1211851 del 24 de abril de 2019, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá (fls. 40-42).
- Copia de la Escritura Pública n.º 424 de 7 de marzo de 1990 (fls. 43-46).
- Copia de la Escritura Pública n.º 2564 de 16 de septiembre de 1999 (fls. 47-49)
- Copia del Decreto 0000080 de 24 de septiembre de 2004, *“por medio del cual se adopta el Plan Parcial Centro Agroindustrial de Funza”*, expedido por el municipio de Funza (fls. 50-72)

- Certificado de Tradición de inmueble inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 50C-1236249 del 24 de abril de 2019, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá (fls. 73-75).
- Certificado de Tradición de inmueble inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 50C-1506225 del 28 de marzo de 2019, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá (fls. 76-77).
- Copia de la factura de cobro de impuesto predial unificado n.º 500230046 de 13 de febrero de 2013, expedida por la secretaría de hacienda (fl. 78)
- Copia de la factura de cobro de impuesto predial unificado n.º 500250847 de 11 de febrero de 2014, expedida por la secretaría de hacienda (fl. 79)
- Copia de la solicitud de devolución de pago por lo no debido, presentada a la secretaría de hacienda con radicado n.º 201706000446012 de 14 de diciembre de 2017 (fls. 80-86).
- Copia del recurso de reconsideración presentado a la secretaría de hacienda con radicado n.º 201806000130382 de 14 de septiembre de 2018 (fls. 87-104).
- Copia de la Escritura Pública n.º 611 de 8 de agosto de 2018 (fls. 160-200)

3.2. Las solicitadas por la demandante

En torno a las pruebas, se encuentra que la demandante requiere las siguientes:

- *“Citar al señor Ricardo Tejado Bermúdez, identificado con cédula de ciudadanía 80.411.961 de Bogotá, para que en su calidad de experto, pruebe que en virtud del desenglobe sobre el predio denominado San Andrés el inmueble resultante, esto es El Inmueble, se determina como cesión obligatoria por ser un equipamiento incorporado comunal.”*
- *“Citar al secretario de planeación del municipio de Funza. Es importante señalar que con estas pruebas no se pretende lograr la confesión de estos funcionarios, simplemente que den cuenta de los hechos que conforman la presente litis.” (sic)*

3.3. Las aportadas por la entidad demandada

A folios 141 a 150 del expediente, se encuentra que la entidad allegó los siguientes elementos probatorios:

- Copia de la factura de cobro de impuesto predial unificado n.º 500230046 de 13 de febrero de 2013, expedida por la secretaría de hacienda (fl. 141)
- Copia de la factura de cobro de impuesto predial unificado n.º 500250847 de 11 de febrero de 2014, expedida por la secretaría de hacienda (fl. 142)
- Oficio n.º 201802000084921 de 15 de mayo de 2018, suscrito por el jefe de la oficina asesora de planeación municipal de Funza (fl. 143)
- Oficio n.º 201809000010613 de 24 de abril de 2018, suscrito por secretaria de hacienda del municipio de Funza (fl. 144)

- Copia de la Resolución n.º 280 de 21 de junio de 2018, “*por medio de la cual se resuelve una solicitud de devolución del pago de lo no debido por concepto del impuesto predial unificado*”, suscrita por la secretaria de hacienda del municipio de Funza (fl. 145).
- Copia de la Resolución n.º 1070 del 6 de diciembre de 2018, “*por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración del impuesto predial unificado*”, suscrita por la secretaria de hacienda del municipio de Funza, con su respectiva constancia de notificación por correo (fls. 146-149).
- Cd con expediente administrativo relacionado con el objeto de litigio (fl. 150)

3.4. Las solicitadas en la contestación

A su turno, y en la contestación de la demanda, la demandada no realizó solicitud probatoria

4. Consideraciones en torno a las pruebas solicitadas

El análisis que emprende el suscrito parte de la lectura del art. 211 de la L.1437/2011, aquel remite a la Ley 1564 de 2012 (L.1564/2012 o CGP), por lo que debe entenderse que la ausencia de regulación, en la L.1437/2011, se suple con lo que el CGP señale.

Se destaca entonces que el art. 168 de aquella norma establece:

El juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles.

La sección tercera del Consejo de Estado² hizo un análisis de esa norma y concluyó, frente a esos conceptos, que:

“(…) para verificar: **i) la pertinencia** de una prueba se debe revisar que el hecho que se pretende probar guarde relación con el objeto del proceso; **ii) la conducencia** de una prueba se debe revisar que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho; para lo cual: **a)** el medio de prueba respectivo debe estar autorizado y no prohibido expresa o tácitamente por la ley; y **b)** el medio probatorio no debe estar prohibido en particular para el hecho que con él se pretende probar; **iii) la utilidad** de una prueba se debe revisar que no sea manifiestamente superflua, es decir, que no tenga razón de ser, porque ya están probados los hechos o porque el hecho está exento de prueba; y **iv) la licitud** de la prueba se debe revisar que no haya sido obtenida con violación de derechos fundamentales.”

Al derrotero conceptual trazado por el Consejo de Estado, se agrega que el num. 10 del art. 180 de la L.1437/2011, al definir el tema de las pruebas, es claro en señalar que su decreto procede siempre que aquellas sean necesarias; esa

² CE S3 auto de 26 de abril de 2019, C.P. H. Sánchez

medida es claramente un marco para la decisión judicial, pues responde a la eventual disconformidad entre las partes; de hecho, si ellas están de acuerdo, en ciertos aspectos o hechos del litigio, la prueba resulta irrelevante puesto que debe entenderse y aceptarse que el hecho, jurídicamente relevante, es admitido como cierto; ahora bien, de no ser así, aquella prueba es fundamental, pues en ella se basa el litigio, sin duda.

Al respecto, adviértase en el presente asunto el debate central consiste en determinar las condiciones necesarias para que un predio clasificado como de cesión obligatoria gratuita se excluya del impuesto predial unificado, por tanto la solicitud probatoria resulta impertinente, puesto que el hecho que se pretende probar, relativo a la calidad del inmueble la Ronda, surge de la documental allegada.

En efecto, en ejercicio del derecho de defensa y contradicción, ha requerido la parte demandante que se decreten y practiquen dos testimonios, es claro que ese medio probatorio no logra sortear el examen del art. 168 del CGP, esto es, ninguna es relevante³ desde el punto de vista probatorio, es por ello que el suscrito concluye que resultan, por demás, innecesarias puesto que las pruebas que solicita la parte en nada trascienden, es decir, el problema jurídico que se plantea no se resuelve con base en dichas pruebas, sino con los elementos de juicio aportados, los que se incorporarán en esta ocasión, en tanto suficientes.

5. Consideraciones en torno a las pruebas de oficio

Para resolver se acude al num. 10 del art. 180 de la L.1437/2011, según el cual:

Solo se decretarán las pruebas pedidas por las partes y los terceros, siempre y cuando sean necesarias para demostrar los hechos sobre los cuales exista disconformidad, en tanto no esté prohibida su demostración por confesión o las de oficio que el Juez o Magistrado Ponente considere indispensables para el esclarecimiento de la verdad

La oficiosidad en el decreto de pruebas responde al criterio de necesidad de la prueba, la cual, a su vez, configura el derrotero para la decisión judicial sobre la admisibilidad de las pruebas, orientada hacia la averiguación de la verdad sobre los hechos que proponen las partes⁴.

A propósito, en el caso que ocupa la atención del suscrito, tal como se encuentra configurado el litigio, se ve innecesario decretar pruebas de oficio puesto que las que se han aportado resultan suficientes para responder al problema jurídico que surge de la confrontación entre demanda y contestación, esto es, permiten atender y verificar con suficiencia la postura del demandante y de la demandada, es por tal razón que en esta ocasión se abstendrá de decretar pruebas de oficio.

³ Cfr. Ferrer Beltrán, Jordi. La valoración racional de la prueba. Editorial Marcial Pons. Pgs 68 y ss.

⁴ Cfr. Ferrer Beltrán, Jordi. La valoración racional de la prueba. - Cap. 2, 2.1. El objetivo institucional es la averiguación de la verdad - Editorial Marcial Pons. Pgs 29 y ss.

6. Fijación del litigio

Si bien la L.1437/2011 no define la denominada *fijación del litigio* (cfr. art. 180 num. 7 *ibídem*), con la doctrina autorizada⁵ y la jurisprudencia decantada del Consejo de Estado⁶ se concluye que aquella consiste en el momento o etapa procesal en la que se precisa y delimita el objeto del debate judicial; así, reviste tal trascendencia para el devenir del proceso en tanto que constituye el marco de referencia para la decisión del Juez al momento de dictar sentencia.

El aspecto definitorio de la fijación del litigio parte de la determinación de los hechos relevantes, ejercicio que supone descartar aquellos que no lo son por (i) ser ajenos a la descripción normativa a la que se enlaza el planteamiento de la parte o (ii) no brindar elementos circunstanciales de trascendencia para el caso; vale destacar que la fijación del litigio se encuentra ligada a la estructuración del problema jurídico⁷, la cual comporta, a su vez, la identificación del esquema fáctico esencial y su contraste con la norma vinculante.

Atendiendo a lo expuesto y de conformidad con lo establecido en el art. 182A de la L.1437/2011, para el presente asunto se fijará el litigio en los siguientes términos:

a. Hechos relevantes propuestos por la parte demandante

Agrobetania S.A.S. adquirió a título de compraventa, mediante Escritura Pública n.º 771 de 17 de abril de 1989, el predio inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 50C-1211851, denominado San Andrés (en adelante, predio matriz), predio que fue subdividido en tres lotes, a través de Escritura Pública n.º 424, respecto a los cuales, el Lote 2 fue vendido a la sociedad demandante y el Lote 3 fue dividido en los predios denominados La Ronda y Los Alcaparros, el primero de ellos, también, transferido a la sociedad actora a título de compraventa (fls. 40-42)

Mediante D.080/2004, el municipio de Funza adoptó el Plan Parcial Centro Agroindustrial (en adelante, PPCAI), que incluyó el predio matriz dentro de las zonas de cesión obligatoria gratuita (fls. 50-72); motivo por el cual afirma que tal calificación es extensible a su predio, por lo que queda afecto al uso público y su régimen debe ser el establecido para los bienes de uso público, pese a que el titular del bien no es una entidad pública.

El 27 de febrero de 2013, la sociedad actora pago por concepto de impuesto predial del inmueble bajo litigio por la vigencia fiscal 2013, una suma de \$

⁵ Cfr. Hernández Gómez, William. Audiencia inicial y Audiencia de Pruebas. Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” y Consejo Superior de la Judicatura. Pgs. 89 y ss. 2015. Cfr. Arias García, Fernando. Derecho Procesal Administrativo. 3ª Edición. Ed. Ibáñez. Pgs. 304 y ss. 2018.

⁶ Puede verse, entre otras: CE S5 auto de 24 nov. 2020 exp. 11001-03-28-000-2020-00052-00 MP. L. Bermúdez

⁷ Cfr. López Medina, Diego. Interpretación Constitucional. Pgs. 166 y ss. Módulo impartido durante el VII Curso de Formación Inicial para Jueces y Magistrados. Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”. 2017.

7.581.482, de acuerdo con la factura de cobro n.º 500230046 del 13 de febrero de 2013(fl.78) y el 28 de febrero de 2014 por el mismo concepto por la vigencia fiscal de 2014, pagó \$7.808.926, conforme a la factura de cobro n.º 500250847 del 11 de febrero de 2014 (fl. 79)

Por lo anterior, elevó solicitud el 14 de diciembre de 2017 con radicado n.º201706000446012, ante la Secretaría de Hacienda del municipio de Funza pidiendo la devolución por pago de lo no debido del impuesto predial del inmueble de las vigencias fiscales 2013 y 2014 (fls. 80-86); solicitud negada conforme al acto que se notificó el 18 de julio de 2018.

Frente a la negativa de la entidad, presentó recurso de reconsideración el 14 de septiembre de 2018, radicado n.º 20186000130382 (fls.87-104); no obstante, la autoridad tributaria confirmó su decisión, afirmando la improcedencia de la solicitud ya que el predio, pese a estar destinado al uso público desde el año 2004, no ha sido transferido al municipio, entonces no es un bien público excluido del impuesto predial

b. Hechos relevantes propuestos por la parte demandada

En la contestación de la demanda manifiesta conformidad frente a los hechos expuestos en la demanda, haciendo la clara salvedad que en lo relativo a que si bien el inmueble se encuentra afecto al uso público por su clasificación como cesión obligatoria gratuita desde el 24 de septiembre de 2004, no goza de la exclusión del impuesto predial hasta que no sea transferido el dominio al municipio de Funza.

c. Conclusión en torno a los hechos que se estiman probados

Con lo anterior se encuentran probados los siguientes hechos:

Mediante Escritura Pública n.º 771 del 17 de abril de 1989 Agrobetania S.A.S. adquiere a título de compraventa el predio inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria 50C-1211851, denominado como predio *matriz*, el cual fue subdividido en tres lotes, a través de Escritura Pública n.º 424, respecto a los cuales, el Lote 2 fue vendido a la sociedad demandante y el Lote 3 fue dividido en los predios denominados La Ronda y Los Alcaparros, el primero de ellos, también, transferido a la sociedad actora a título de compraventa (fls. 40-42)

El 24 de septiembre de 2004, el alcalde municipal de Funza expide el D.080/2004, por el cual se adopta el PPCAI, que incluye el predio matriz dentro del área de desarrollo del proyecto urbanístico, calificándolo como zona de cesión urbanística gratuita (fls. 50-72).

En el año 2013, la sociedad actora pagó, por concepto de este impuesto predial unificado de vigencia fiscal 2013, el valor de \$7.581.482 y en el 2014, por vigencia fiscal 2014, un valor de \$7.808.926 (fls. 78-79)

El 14 de diciembre de 2017, con radicado n.º 201706000446012, presentó solicitud de devolución por pago de lo no debido del impuesto predial de las vigencias fiscales 2013 y 2014 (fls. 80-86); solicitud que fue negada mediante Resolución n.º 280 de 21 de junio de 2018, notificado el 18 de julio de 2018 (fl. 33), decisión frente a la cual se interpuso recurso de reconsideración el 14 de septiembre de 2018, radicado n.º 20186000130382 (fls. 87-104), resuelto de manera negativa, confirmando en todas sus partes el acto que niega la solicitud, a través de Resolución 1070 de 6 de diciembre de 2018 (fls. 34-36).

d. Problema jurídico a resolver

Con base en lo anterior, el problema jurídico que se resolverá en la sentencia consiste en determinar **(i)** ¿Cuáles son las condiciones necesarias para que un predio clasificado como de cesión obligatoria gratuita se excluya del impuesto predial unificado?, a partir de lo cual se estudiará **(ii)** si hay lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos acusados, estos son, Resoluciones n.º 280 del 21 de junio de 2018 y n.º 1070 del 6 de diciembre de 2018 y **(iii)** si, a partir de tal declaratoria, procede el restablecimiento del derecho en favor de la demandante, esto es, si hay lugar a declarar las condenas pretendidas en la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo de Facatativá,

RESUELVE:

PRIMERO: Tener por contestada la demanda por parte del municipio de Funza.

SEGUNDO: Negar la solicitud probatoria elevada por la parte demandante

TERCERO: Incorporar las documentales aportadas por la parte demandante, aquellas serán tenidas en cuenta como elemento de prueba dentro del proceso.

CUARTO: Incorporar las pruebas aportadas por la parte demandada, las que el Despacho tendrá como elemento probatorio en este contencioso.

QUINTO: FIJAR EL LITIGIO en los términos expuestos en la parte motiva de la presente providencia.

SEXTO: Correr traslado a las partes por el término de diez (10) días -art. 182A L.1437/2011- para que presenten alegatos de conclusión por escrito y al Ministerio Público para que conceptúe; los alegatos de conclusión y el concepto deberán ser enviados al buzón electrónico jadminfac@cendoj.ramajudicial.gov.co, se sugiere que en el asunto se escriba “Alegatos de conclusión (concepto) – parte demandante (o parte demandada, según sea el caso) proceso n.º ---- (año) ---- (consecutivo) y que el documento se adjunte en formato PDF.

SÉPTIMO: Notificar por estado la presente determinación.

OCTAVO: Vencido el término de traslado, Secretaría ingresará el expediente al Despacho para dictar sentencia anticipada, sin perjuicio de la facultad de reconsideración consagrada en el par. del art. 182A de la L.1437/2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
Juez
-001-I-000-

Firmado Por:

Elkin Mauricio Legarda Narvaez
Juez Circuito
Contencioso 001 Administrativa
Juzgado Administrativo
Cundinamarca - Facatativa

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e090baf0f056335346d6ddbb2657265f3b482d1a2f4b502169520883a284514d**

Documento generado en 30/08/2021 11:25:51 a. m.

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>