

**INSPECCION JUDICIAL - Finalidad / INSPECCION JUDICIAL - El juez puede negar su práctica si considera que, para verificar los hechos que se pretende demostrar con ese medio probatorio, es suficiente el dictamen de peritos**

[...] le corresponde al Despacho analizar si es procedente el rechazo de la prueba solicitada por la parte demandante, por resultar impertinente, inconducente e inútil para determinar (i) el valor del pago del tributo y (ii) algún hecho relevante para el proceso. 7.1 La inspección judicial, de oficio o a solicitud de parte, como medio de prueba, consiste en que el juez, de manera personal y directa, podrá realizar el examen de personas, lugares, cosas o documentos, con el fin de verificar o esclarecer los hechos materia del proceso, a fin de formarse un más adecuado convencimiento del aspecto que se quiere demostrar. Así lo prevé el artículo 244 del C. de P.C, aplicable por remisión expresa del artículo 267 del C.C.A, norma en donde además se señala que *“El juez podrá negarse a decretar la inspección si considera que para la verificación de los hechos es suficiente el dictamen de peritos, o que es innecesaria en virtud de otras pruebas que existen en el proceso”*. 7.2 Se observa que con la prueba de *“inspección”* solicitada por la parte actora se pretende *“constatar las afirmaciones aquí realizadas, respecto a la destinación y ubicación del predio objeto de valorización”*, es decir, se procura controvertir el monto asignado por concepto de contribución de valorización al predio La Lorena, ubicado en el Municipio de Tocancipá, en especial, demostrar que algunos de los factores tenidos en cuenta por la administración, no corresponden con la realidad, tales como, la destinación y el área. Con lo anterior, además se cumple con lo señalado en el artículo 245 del C. de P. C. que prevé que *“quien pida la inspección expresará con claridad y precisión los puntos sobre los cuales ha de versar”* la prueba. Aunado a lo anterior, resulta ser procedente para demostrar los hechos alegados por la parte demandante en relación con la indebida determinación de la contribución, por error en la liquidación al tener en cuenta los factores de área bruta del predio, área de afectación y destinación económica. De igual manera, se evidencia que con esta prueba se pretende aportar elementos de juicio para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, en cuanto al monto de la contribución de valorización, teniendo en cuenta los diferentes factores determinados en la fórmula tarifaria aplicada. Es decir, lo que se procura demostrar tiene que ver con la controversia propuesta en la demanda. Por otra parte, no obra dentro del expediente la prueba solicitada, como tampoco documento u otro medio de prueba que cumpla de manera específica con la finalidad de la requerida, máxime si se tiene en cuenta que la parte actora está alegando que en la liquidación de la contribución *“no se restó del área total del predio, lo correspondiente a la zona de protección ambiental o aislamiento que se debe dejar y que debió ser delimitado por la Entidad competente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 del Acuerdo No. 4 de 2010”*, pese a lo cual no se hizo. Finalmente, se advierte que esta prueba esta permitida por la ley. 7.3 Por lo tanto, contrario a lo dicho por el Tribunal, la prueba solicitada por la parte demandante es conducente, pertinente, útil y legal, motivo por el cual, no procedía su rechazo. Otra cosa es que en ejercicio de la facultad que le asiste al juez de conocimiento, pueda negarse a decretar la inspección si considera que para la verificación de los hechos es suficiente el dictamen de peritos. Al respecto, ha dicho la doctrina que puede suceder que la parte pida la inspección judicial sin intervención de perito, circunstancia que *“no es obstáculo para que el juez estima que con la prueba pericial se puede cumplir la finalidad la niegue y decrete de oficio la pericia, pues siempre se debe tener presente que sólo en casos donde resulta imperiosa la práctica de la inspección es que se debe realizar”*, como podría ser este caso.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 244 /

**NOTA DE RELATORIA: La síntesis del asunto es la siguiente:** Se revocó el auto de 12 de octubre de 2012 por el cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó el decreto de la inspección judicial solicitada por la PABRA S.A., por considerarla impertinente, inconducente e inútil para determinar el valor y pago de la contribución de valorización asignada en los actos acusados a un predio de su propiedad, así como para probar hechos relevantes para el proceso. En su lugar, se ordenó al tribunal que decretara la prueba, al estimar que cumple los requisitos legales para el efecto, por lo que no procedía su rechazo. No obstante, se precisó que el juez puede negar el decreto de la inspección judicial si considera que, para verificar los hechos que se pretende demostrar con ese medio probatorio, basta el dictamen pericial.

**PRUEBAS - Objeto / VALORACION DE LA PRUEBA - Requisitos / DERECHO A LA PRUEBA - Alcance**

5. El artículo 178 del C. de P.C., norma aplicable por remisión expresa del artículo 168 del C.C.A., dispone que “Las pruebas deben ceñirse al asunto materia del proceso y el juez rechazará in límine las legalmente prohibidas o ineficaces, las que versen sobre hechos notoriamente impertinentes y las manifiestamente superfluas”. Es decir, para que las pruebas puedan ser valoradas en el curso de un proceso, deben necesariamente cumplir los requisitos de pertinencia, conducencia, utilidad y legalidad. 6. Respecto del derecho a la prueba como derecho fundamental, la Corte Constitucional ha dicho que: *“El derecho de toda persona de presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra dentro de un proceso disciplinario, constituye un derecho constitucional fundamental, y dado que la declaratoria de inconducencia de una prueba puede conllevar la violación del derecho de defensa y del debido proceso, con innegable perjuicio para el inculpado, el investigador debe proceder con extrema cautela y en caso de duda, optar por la admisión de la prueba”*. También ha sostenido que: *“el derecho a la prueba constituye uno de los principales ingredientes del debido proceso, así como del derecho al acceso a la administración de justicia y el más importante vehículo para alcanzar la verdad en una investigación judicial”*.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 278 /  
CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 168

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el derecho a la prueba se citan las sentencias T-393 de 1994 y T-171 de 2006 de la Corte Constitucional.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 25000-23-27-000-2012-00046-01(19918)**

**Actor: PABRA S.A.**

**Demandado: MUNICIPIO DE TOCANCIPA**

## **AUTO**

Decide el Despacho el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el numeral segundo del auto del 12 de octubre de 2012, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la inspección judicial solicitada en la demanda.

### **I. ANTECEDENTES**

En el acápite de "**Anexos y pruebas**" de la demanda, la parte demandante solicitó, entre otras, la siguiente prueba:

"7.1 (...)

*7.5 Solicito que se inspeccione nuevamente los predios para efectos de constatar las afirmaciones aquí realizadas, respecto a la destinación y ubicación del predio objeto de valorización.*

7.6 (...)"

### **II. PROVIDENCIA IMPUGNADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la práctica de esta prueba, en los siguientes términos: "**2. INSPECCIÓN JUDICIAL: NIÉGASE** la inspección judicial solicitada en el numeral 7.5 del capítulo de pruebas de la demanda, toda vez que es impertinente, inconducente e inútil para determinar el valor y el pago del tributo, y ningún hecho que sea relevante para el proceso".

### **III. RECURSO DE APELACIÓN**

Los argumentos que sustentan en recurso de apelación, son los siguientes:

Explica que por disposición legal, la contribución de valorización se fija en función del beneficio que percibirán los propietarios de los diferentes predios; circunstancia que conduce necesariamente a determinar con precisión y claridad la situación y características de los predios afectados con las obras a desarrollar, a fin de establecer, precisamente, el grado de beneficio que le corresponde a cada uno.

Resalta que en la demanda expresamente se indicó que en los actos demandados no se tuvo en consideración que del área del predio en cuestión, debía descontarse la zona de protección ambiental o aislamiento, aspecto que resulta determinante en el momento de fijar la contribución en discusión.

Precisa que la práctica de la inspección judicial obedece a que la entidad encargada de delimitar la mencionada zona no cumplió con sus funciones, generándole una situación más gravosa al contribuyente.

Recalca que en este caso se hace necesaria la verificación, por parte de un perito, para que determine tanto el área como los demás factores que se tuvieron en cuenta para asignar la contribución de valorización a cargo de la sociedad demandante.

Por todo lo anterior, concluye que la prueba solicitada resulta conducente para verificar si los factores tomados en consideración por la administración para fijar la contribución por valorización a cargo de la demandante, están correctamente aplicados y obedecen a las características del predio, en especial, en lo relacionado en el área del mismo.

En consecuencia, solicita se revoque el auto apelado y en su lugar, se ordene la práctica de la prueba solicitada.

### **CONSIDERACIONES**

1. En el presente proceso se demanda la nulidad de la Resolución No. 00037 del 24 de mayo de 2010, por medio de la cual se asignó la contribución de valorización por beneficio local establecida en el Acuerdo 14 de 2009, a los predios que se encuentran dentro de 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. Acto administrativo confirmado por la Resolución No. 274 del 22 de septiembre de 2011.

La fórmula tarifaria aplicada para establecer la contribución de valorización para el predio identificado con la cédula catastral No. 25817000000040019, ubicado en la dirección La Lorena, de propiedad de Abraham Pérez Yamile, corresponde a la

siguiente:  $C_i = ((\text{Área Física} \times \text{Factor Destinación Económica} \times \text{Factor Grado Beneficio}) / \text{Suma de las Áreas Ampliadas o Área virtual}) \times \text{Monto Distribuible}$ .

En consecuencia, la liquidación de la contribución para el citado predio, se llevó a cabo de la siguiente manera:

(A)	Área Bruta del Predio (m2):	169736
(B)	Área de Afectación (m2):	0
(C=A-B)	Área Remanente (m2)	169736
	Factor de Grado de Beneficio	MAYOR
(D)	Tarifa Factor Grado de Beneficio	2,5
	Factor de Destinación Económica	Agrícola –Cultivo de Flores
(E)	Tarifa Factor de Destinación E	2
(F=CxDxE)	Área Ampliada	848680
(G)	Área Virtual	132805940,53
(H)	Monto Distribuible	\$71.000.000.000,00
(RxH/G)	Total Contribución	\$453.716.752

Descripción de factores:

- Factor Grado de Beneficio Def.: FGB1 Predios ubicados entre 0 y 500 metros, medidos a partir del eje de la vía u obra.
- Factor de Destinación Económica Def.: FEE46 Predios dedicados a la producción de flores con destino al mercado nacional e internacional.

2. Como cargos de ilegalidad, la parte demandante propuso los siguientes: (i) violación del principio de equidad y justicia en materia tributaria; (ii) indebida determinación de la capacidad contributiva; (iii) indebida determinación del beneficio y alcance de la contribución; (iv) beneficio real del predio sobre el que recae la contribución; y (v) valor porcentual de los factores para la asignación de la contribución.

En relación con el cuarto cargo de ilegalidad planteado, la parte actora expuso que no se restó del área total del predio lo correspondiente a la zona de protección ambiental o aislamiento que se debe dejar -zona que debió ser delimitada por la entidad competente-, lo que conllevó a que en la fórmula aplicada se tomara como factor el área bruta, generando una contribución superior a la que legalmente corresponde.

Aunado a lo anterior, precisa que el predio se califica como de uso agrícola – cultivo de flores, sin tener en cuenta que menos de 28.000 m<sup>2</sup> son utilizados para el cultivo de flores y el resto del terreno permanece inundado todo el año, tal y como se observa con la prueba documental aportada –registros fotográficos-.

3. Para demostrar la ilegalidad de los actos administrativos demandados, solicitó se *“inspeccione nuevamente el predio, para efectos de constatar las afirmaciones”* hechas en la demanda.

4. No obstante lo anterior, el Tribunal rechazó la prueba de inspección judicial por considerarla impertinente, inconducente e inútil para determinar el valor del pago del tributo y algún hecho relevante para el proceso.

5. El artículo 178 del C. de P.C., norma aplicable por remisión expresa del artículo 168 del C.C.A., dispone que *“Las pruebas deben ceñirse al asunto materia del proceso y el juez rechazará in limine las legalmente prohibidas o ineficaces, las que versen sobre hechos notoriamente impertinentes y las manifiestamente superfluas”*.

Es decir, para que las pruebas puedan ser valoradas en el curso de un proceso, deben necesariamente cumplir los requisitos de pertinencia, conducencia, utilidad y legalidad.

6. Respecto del derecho a la prueba como derecho fundamental, la Corte Constitucional ha dicho que:

*“El derecho de toda persona de presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra dentro de un proceso disciplinario, constituye un derecho constitucional fundamental, y dado que la declaratoria de inconducencia de una prueba puede conllevar la violación del derecho de defensa y del debido proceso, con innegable perjuicio para el inculpado, el investigador debe proceder con extrema cautela y en caso de duda, optar por la admisión de la prueba”<sup>1</sup>.*

También ha sostenido que: *“el derecho a la prueba constituye uno de los principales ingredientes del debido proceso, así como del derecho al acceso a la administración de justicia y el más importante vehículo para alcanzar la verdad en una investigación judicial”<sup>2</sup>.*

7. Entonces, le corresponde al Despacho analizar si es procedente el rechazo

---

<sup>1</sup> T-393 de 1994.

<sup>2</sup> T-171 de 2006.

de la prueba solicitada por la parte demandante, por resultar impertinente, inconducente e inútil para determinar (i) el valor del pago del tributo y (ii) algún hecho relevante para el proceso.

7.1 La inspección judicial, de oficio o a solicitud de parte, como medio de prueba, consiste en que el juez, de manera personal y directa, podrá realizar el examen de personas, lugares, cosas o documentos, con el fin de verificar o esclarecer los hechos materia del proceso, a fin de formarse un más adecuado convencimiento del aspecto que se quiere demostrar.

Así lo prevé el artículo 244 del C. de P.C, aplicable por remisión expresa del artículo 267 del C.C.A, norma en donde además se señala que *“El juez podrá negarse a decretar la inspección si considera que para la verificación de los hechos es suficiente el dictamen de peritos, o que es innecesaria en virtud de otras pruebas que existen en el proceso”*.

7.2 Se observa que con la prueba de *“inspección”* solicitada por la parte actora se pretende *“constatar las afirmaciones aquí realizadas, respecto a la destinación y ubicación del predio objeto de valorización”*, es decir, se procura controvertir el monto asignado por concepto de contribución de valorización al predio La Lorena, ubicado en el Municipio de Tocancipá, en especial, demostrar que algunos de los factores tenidos en cuenta por la administración, no corresponden con la realidad, tales como, la destinación y el área.

Con lo anterior, además se cumple con lo señalado en el artículo 245 del C. de P. C. que prevé que *“quien pida la inspección expresará con claridad y precisión los puntos sobre los cuales ha de versar”* la prueba.

Aunado a lo anterior, resulta ser procedente para demostrar los hechos alegados por la parte demandante en relación con la indebida determinación de la contribución, por error en la liquidación al tener en cuenta los factores de área bruta del predio, área de afectación y destinación económica.

De igual manera, se evidencia que con esta prueba se pretende aportar elementos de juicio para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, en cuanto al monto de la contribución de valorización, teniendo en cuenta los diferentes factores determinados en la fórmula tarifaria aplicada. Es

decir, lo que se procura demostrar tiene que ver con la controversia propuesta en la demanda.

Por otra parte, no obra dentro del expediente la prueba solicitada, como tampoco documento u otro medio de prueba que cumpla de manera específica con la finalidad de la requerida, máxime si se tiene en cuenta que la parte actora está alegando que en la liquidación de la contribución *“no se restó del área total del predio, lo correspondiente a la zona de protección ambiental o aislamiento que se debe dejar y que debió ser delimitado por la Entidad competente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 del Acuerdo No. 4 de 2010”*, pese a lo cual no se hizo<sup>3</sup>.

Finalmente, se advierte que esta prueba esta permitida por la ley.

7.3 Por lo tanto, contrario a lo dicho por el Tribunal, la prueba solicitada por la parte demandante es conducente, pertinente, útil y legal, motivo por el cual, no procedía su rechazo.

Otra cosa es que en ejercicio de la facultad que le asiste al juez de conocimiento, pueda negarse a decretar la inspección si considera que para la verificación de los hechos es suficiente el dictamen de peritos.

Al respecto, ha dicho la doctrina que puede suceder que la parte pida la inspección judicial sin intervención de perito, circunstancia que *“no es obstáculo para que el juez estima que con la prueba pericial se puede cumplir la finalidad la niegue y decrete de oficio la pericia, pues siempre se debe tener presente que sólo en casos donde resulta imperiosa la práctica de la inspección es que se debe realizar”*<sup>4</sup>, como podría ser este caso.

## **8. Conclusión**

Con fundamento en lo expuesto, se concluye que la inspección judicial solicitada por la parte demandante cumple con los requisitos de ley para que sea decretada, es decir, es conducente, pertinente, útil y legal, lo que conlleva a revocar el auto del Tribunal, en cuanto negó su práctica.

---

<sup>3</sup> Véanse los folios 10 y 104.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

### **RESUELVE**

**Primero: REVÓCASE** el numeral segundo del auto del 12 de octubre de 2012, en cuanto negó la inspección judicial solicitada por la parte demandante. En su lugar:

**Segundo: ORDÉNASE** al Tribunal que decrete la práctica de la inspección judicial solicitada por la parte actora, observando para ello lo previsto en el artículo 244 y s.s. del C. de P. C.

**Tercero: DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

---

<sup>4</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio, Procedimiento Civil, Tomo 3, Edit. Dupré Editores, Bogotá, D.C., 2ª edición, 2008, pág. 296.