

**CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Los actos que la liquidan y la distribuyen son de carácter general / ACTO QUE DISTRIBUYE CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Es de carácter general, pero en lo que atañe a la asignación directa e individual del gravamen tiene naturaleza particular y, como tal, es demandable en acción de nulidad y restablecimiento del derecho**

[...] en el fallo de primera instancia se indicó que el accionante instauró la demanda en ejercicio de la acción de nulidad y se hizo referencia a la procedencia de esta acción contra los actos de carácter particular. No obstante, revisado el expediente, se advierte que el señor Sergio Cadavid Vásquez formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos acusados, tal como lo indican en forma coincidente el apelante y el agente del Ministerio Público al rendir su concepto. Como lo ha señalado esta Sala, la resolución que liquida y distribuye la contribución de valorización es un acto de carácter general en relación con esa distribución y de carácter particular en lo que tiene que ver con la asignación directa e individual que hace al demandante. Por lo tanto, el examen de legalidad se debe realizar mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

**NOTA DE RELATORIA: La síntesis del caso es la siguiente:** Se estudió la legalidad de los actos por los que el Departamento de Antioquia distribuyó la Contribución de Valorización, a cargo de Sergio Cadavid Vásquez, por la ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera Caucaasia-Nechí. La Sala confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia que negó la nulidad de dichos actos, porque se demostró que el predio de propiedad del actor, sobre el que recayó el gravamen, está localizado en el Departamento de Antioquia y no en el de Córdoba, como aquél lo alegó. La Sala precisó que el acto que liquida y distribuye la contribución de valorización es de carácter general, en cuanto a la distribución del gravamen, y particular respecto de su asignación a los beneficiarios de las obras y que el control de legalidad del mismo procede a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la naturaleza jurídica del acto que liquida y distribuye la contribución de valorización se reitera Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 1 de noviembre de 2012, Radicación 68001-23-31-000-2004-00188-01 (17683), M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

**CONTRIBUCION ESPECIAL - Definición / CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Grava las obras de interés público que ejecute cualquier entidad de derecho público / CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Su fijación, distribución y recaudo corresponde a las entidades territoriales**

Tal como lo ha señalado esta Sala en anterior providencia, las contribuciones especiales se definen como un ingreso público ordinario, de carácter obligatorio y tasado proporcionalmente, que el Estado percibe de un grupo de personas, con destino a un fin específico, del cual, además, resulta una ventaja particular para los contribuyentes". El Decreto 1604 de 1966 dispuso, en el artículo 1º: "El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local" se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquiera otra entidad de derecho público y que benefician a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización". De acuerdo con la anterior disposición, a partir del año 1966, la contribución de valorización se hizo extensiva a todas las obras de interés público

que ejecute cualquier entidad de derecho público. El artículo 2º del mismo Decreto 1604 de 1966 dispuso que el establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harían por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecute las obras, y que el ingreso por la contribución se invertiría en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que fueran proyectadas por la entidad correspondiente. Lo anterior significa que son dichas entidades de derecho público las competentes para regular lo relacionado con la forma de distribuir el gravamen, de determinar las zonas de influencia, de calificar si las obras son de beneficio general o de beneficio local y de precisar la extensión de ese beneficio para toda el área urbana o rural o una parte cualquiera de ésta o de aquella.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1604 DE 1966 - ARTICULO 1 / DECRETO 1604 DE 1966 - ARTICULO 2

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con las contribuciones especiales se reitera Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 14 de junio de 2012, Radicación 540012331000200700331 01 (18159), M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**

Bogotá D. C., diez (10) de abril de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2000-90041-01(19598)**

**Actor: SERGIO CADAVID VASQUEZ**

**Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

#### **FALLO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 20 de septiembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, que decidió la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida contra la Resolución N° 1029 del 11 de febrero de 1999, por medio de la cual el Departamento de Antioquia distribuyó la Contribución de Valorización, con motivo de la ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera Caucaasia-Nechí.

Dicho fallo dispuso:

*“PRIMERO: NIÉGANSE las pretensiones de la demanda introducida por el señor SERGIO CADAVID VASQUEZ en contra del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.”*

## **ANTECEDENTES**

El Departamento de Antioquia, mediante la Resolución N° 1029 del 11 de febrero de 1999, aprobó la zona de influencia del proyecto de ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera CAUCASIA-NECHÍ y liquidó y distribuyó la contribución de valorización entre los propietarios de los inmuebles económicamente beneficiados con la obra, en proporción al beneficio que hubiesen derivado o deriven de la misma.

El señor Sergio Cadavid Vásquez interpuso recurso de reposición contra la resolución citada. Alegó que el inmueble de su propiedad, identificado con la matrícula 037-0016605, no está ubicado en jurisdicción del departamento de Antioquia, razón por la cual, solicitó revocar en su totalidad el artículo 4º, y que se decretara que el inmueble de su propiedad está excluido del pago de la cuota fija de \$7.360.982 para una contribución total de \$238.097.683.

El Gobernador de Antioquia resolvió el recurso mediante la Resolución N° 7812 de 24 de agosto de 1999, en la que dispuso no reponer el acto recurrido y mantener vigente lo dispuesto en la Resolución 1029 mediante la cual se distribuyó la contribución.<sup>1</sup>

## **LA DEMANDA**

El accionante presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones N° 1029 de febrero 11 de 1999, por medio de la cual se distribuyó la contribución de valorización y la 7812 de agosto 24 de 1999, por medio de la cual se resolvió el recurso interpuesto.

Así mismo solicitó que, como consecuencia de ello, se ordene el restablecimiento del derecho en el sentido de declarar que no está obligado a pagar la suma de \$238.097.683.

---

<sup>1</sup> Folios 16 a 20 cuaderno principal

El demandante estima que las resoluciones demandadas violan los artículos 2, 13, 29, 298, 300 numeral 4 y 305 de la Constitución Política; 114 del Decreto 1122 de 1999 y 58 de la Resolución 2555 de 1998.

El concepto de la violación lo desarrolló con fundamento en los siguientes argumentos:

Aseveró que es propietario de un lote rural de terreno denominado La Moneda, localizado en el municipio de Ayapel, Departamento de Córdoba, identificado por el Instituto Agustín Codazzi como predio número 000100320035000, con matrícula inmobiliaria 0000000000000000, con un área de terreno de 953.9306 hectáreas, un área construida de 475 metros cuadrados y un avalúo catastral de \$279.074.000.

Que dicho predio se encuentra en su integridad, en jurisdicción del departamento de Córdoba, de conformidad con la certificación y las planchas de la entidad antes aludida.

Señaló que con los actos administrativos demandados se transgredieron los fines esenciales del Estado, contenidos en los artículos 2, 13 y 29 de la C.P. que consagran, en general, y en palabras de la Corte Suprema de Justicia, los deberes, derechos y obligaciones de la administración pública frente a los deberes, derechos y obligaciones de los particulares y se establece un régimen de equilibrio entre aquella y éstos.

Considera que la Administración violó el derecho a la igualdad al adelantar, en su contra, un proceso, con el objeto de obtener el pago de ciertos impuestos que no le pertenecen ni le corresponde cobrar.

Dijo que, conforme con el principio de territorialidad, el predio objeto de la contribución de valorización debe estar situado en la jurisdicción del departamento que pretende su cobro, por lo que el gobernador de Antioquia solo puede ejercer sus atribuciones dentro de la jurisdicción de ese departamento y, por lo tanto, el gravamen solo es aplicable a bienes inmuebles que se encuentren ubicados en ese ente territorial.

Indicó que el departamento no hizo nada para resolver las dudas sobre los límites territoriales.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La **parte demandada**<sup>2</sup> se opuso a los cargos presentados, en los siguientes términos:

Señaló el apoderado del departamento que no se dan los supuestos para que se configure la nulidad de los actos administrativos, pues no adolecen de ninguna de las causales establecidas para ello.

Indicó que la distribución de la contribución por valorización se hizo en forma reglada, acorde con los principios que rigen las actuaciones administrativas.

Aseveró que el inmueble aparece registrado en el municipio de Caucasia, vereda Margento 001, del departamento de Antioquia, con la matrícula 16605, predio ubicado con el número 080-081 en las planchas 83I D y 83 I B, según certificación expedida por la Oficina de Catastro Departamental el 27 de mayo de 1999.

Que la plancha o plano que demarca los límites departamentales no identifican el sitio exacto en donde se encuentra ubicado el inmueble y que los documentos del Instituto Agustín Codazzi determinan los límites jurisdiccionales y la Oficina de Catastro establece los límites fiscales.

Que para la administración departamental es suficiente el registro del predio en la Oficina de Catastro del departamento de Antioquia.

### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión<sup>3</sup>, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

Señaló que los actos impugnados, a pesar de que tienen efectos particulares y concretos, pueden ser demandados a través de la acción de simple nulidad, como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-426 de 2002. Aclaró que en

---

<sup>2</sup> Folio 42 a 48 c.p.

<sup>3</sup> Folios 203 a 212

caso de un eventual fallo favorable a las pretensiones de la demanda, no es posible acceder al restablecimiento de los derechos eventualmente conculcados, porque la labor del juez se limita única y exclusivamente a preservar el imperio de la legalidad.

Expuso que, según lo establecido en la Resolución 2555 del 28 de septiembre de 1988, “la inscripción del inmueble en el censo catastral de determinado municipio, es el criterio determinante para establecer en qué municipio está localizado el predio”.

Que según el certificado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, aportado por el actor, el predio La Moneda, identificado con matrícula inmobiliaria 000100032035000, se encuentra inscrito en el Municipio de Ayapel (Córdoba), pero que según se desprende de dicho documento, ese predio es de propiedad del señor Germán Montoya<sup>4</sup>.

Que, por el contrario, el departamento de Antioquia allegó un certificado de la División de Asesoría Catastral, según el cual en la Oficina de Catastro del Municipio de Caucasia (Antioquia), figura inscrito el predio La Moneda, identificado con la matrícula inmobiliaria 16605, de propiedad del demandante, que fue gravado con la contribución por valorización, con ocasión de las obras realizadas en la carretera Caucasia – Nechí.

Que de acuerdo con lo explicado, no encuentra probado el vicio de incompetencia del departamento, alegado por el actor, por lo que no procede la nulidad de las resoluciones demandadas, al no estar desvirtuada la presunción de legalidad que las ampara.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

El actor<sup>5</sup> interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal. Solicitó que se revocara y que, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda. Precisó que la acción incoada es la de nulidad y restablecimiento del derecho, como consta en el poder, en la demanda y en las pretensiones de la misma.

---

<sup>4</sup> Folio 22.

<sup>5</sup> Folio 215 a 217

Indicó que la plancha 2-025 del Instituto Agustín Codazzi demuestra que el predio del actor está ubicado en el departamento de Córdoba, Municipio de Ayapel.

Señaló que en la Resolución 7812 del 24 de agosto de 1999, con la que se resolvió el recurso de reposición, se indicó que *“al tomarse esta decisión se analizaron varios planos del Departamento, encontrándose diferencias en los límites con el Departamento de Córdoba, no solo en el punto que nos ocupa, sino en varios puntos a través de toda la línea limítrofe”*.

Afirmó que lo anterior indica que existe duda sobre los asuntos limítrofes entre los dos departamentos, por lo que debió surtir el procedimiento establecido en el artículo 114 del Decreto 1222 de 1999, vigente para el momento en que se impuso el gravamen y que modificó los artículos 11 y 22 de los Decretos 1222 y 1333 de 1986, respectivamente.

Que para imponer el gravamen, el departamento de Antioquia tuvo en cuenta el catastro departamental, dejando de lado los planos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que priman sobre aquellos, por tratarse del ente a quien se le ha dado la competencia para estos efectos.

Manifestó que el departamento olvidó que el catastro departamental está regido por la normatividad emanada del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y que, en consecuencia, priman los planos y/o planchas elaborados por esta entidad sobre cualquier otro.

Alegó que queda claro que el departamento trata de justificar la incompetencia territorial, al afirmar que los planos del Instituto Agustín Codazzi determinan los límites jurisdiccionales y que la Oficina de Catastro establece los límites fiscales, pues estos últimos no pueden sobrepasar los territoriales.

Que de la respuesta a la demanda y de las pruebas testimoniales, queda claro que desconocen la forma de determinar geográficamente un predio y solamente se basaron en documentos que acreditan la inscripción del propietario, pero no la ubicación real del inmueble.

Concluyó que no existe prueba documental que determine que el predio denominado La Moneda, de su propiedad, está ubicado en otro departamento diferente al departamento de Córdoba. Que el plano aportado no fue tachado de falso y que no existe en el departamento de Antioquia, en la zona de influencia de la obra, ningún predio denominado con ese nombre, tal como se puede observar físicamente en el plano aportado.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Las partes** guardaron silencio.

**El Ministerio Público**<sup>6</sup> solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia porque los cargos de la apelación no desvirtúan los fundamentos del fallo.

Señaló que de acuerdo con el certificado 002124 del 1° de diciembre de 1999, expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Seccional Córdoba, el predio 000100320035000, que aparece en los archivos catastrales del municipio de Ayapel, se encuentra inscrito a nombre del señor Germán Montoya. Y que según el certificado catastral expedido por la oficina de Catastro de Ayapel, este bien está ubicado en el Corregimiento de Trejos.

Indica que lo anterior sirvió de fundamento para la decisión del Tribunal y no fue desvirtuado por el demandante. Que el predio es diferente al gravado y el propietario diferente al demandante.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Lo primero que observa la Sala es que en el fallo de primera instancia se indicó que el accionante instauró la demanda en ejercicio de la acción de nulidad y se hizo referencia a la procedencia de esta acción contra los actos de carácter particular.

No obstante, revisado el expediente, se advierte que el señor Sergio Cadavid Vásquez formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los

---

<sup>6</sup> Folio 229 a 232

actos acusados, tal como lo indican en forma coincidente el apelante y el agente del Ministerio Público al rendir su concepto.

Como lo ha señalado esta Sala<sup>7</sup>, la resolución que liquida y distribuye la contribución de valorización es un acto de carácter general en relación con esa distribución y de carácter particular en lo que tiene que ver con la asignación directa e individual que hace al demandante. Por lo tanto, el examen de legalidad se debe realizar mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, debe decidir la Sala sobre la legalidad de los actos por medio de los cuales el Departamento de Antioquia distribuyó la contribución de valorización, en cuanto determinó por ese concepto, a cargo del accionante, la suma de \$238.097.683 y confirmó esa decisión.

### **Régimen jurídico de la contribución por valorización.**

Tal como lo ha señalado esta Sala en anterior providencia<sup>8</sup>, las contribuciones especiales se definen como un ingreso público ordinario, de carácter obligatorio y tasado proporcionalmente, que el Estado percibe de un grupo de personas, con destino a un fin específico, del cual, además, resulta una ventaja particular para los contribuyentes<sup>9</sup>.

El Decreto 1604 de 1966<sup>10</sup> dispuso, en el artículo 1º:

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

---

<sup>7</sup> Sentencia de 1 de noviembre de 2012. C.P Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Rad. 17683

<sup>8</sup> Sentencia de 14 de junio de 2012. CP Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Rad. 18159.

<sup>9</sup> Arango Mejía, Álvaro. Libro del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Capítulo 3, Bogotá 1991.

<sup>10</sup> **Por el cual se dictan normas sobre valorización**

De acuerdo con la anterior disposición, a partir del año 1966, la contribución de valorización se hizo extensiva a todas las obras de interés público que ejecute cualquier entidad de derecho público.

El artículo 2º del mismo Decreto 1604 de 1966 dispuso que el establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harían por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecute las obras, y que el ingreso por la contribución se invertiría en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que fueran proyectadas por la entidad correspondiente.

Lo anterior significa que son dichas entidades de derecho público las competentes para regular lo relacionado con la forma de distribuir el gravamen, de determinar las zonas de influencia, de calificar si las obras son de beneficio general o de beneficio local y de precisar la extensión de ese beneficio para toda el área urbana o rural o una parte cualquiera de ésta o de aquella.

En ejercicio de esa atribución legal, la Asamblea Departamental de Antioquia, mediante la Ordenanza N° 26 del 16 de agosto de 1995, decretó, por el sistema de contribución de valorización, la ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera Cauca-Nechí y determinó los sujetos pasivos de la contribución.

Mediante la Resolución 1029 de 11 de febrero de 1999, el Departamento de Antioquia aprobó la zona de influencia del proyecto, así como el monto distribuible por la obra. Liquidó y distribuyó las contribuciones de valorización a cargo de los propietarios de los inmuebles económicamente beneficiados y aprobó los cuadros de distribución que hacen parte de esa resolución.

Según la información de la contribución que obra en el folio 21 del expediente, al señor Sergio Cadavid Vásquez, como propietario del bien identificado con matrícula inmobiliaria N° 037-0016605 le correspondió una contribución de \$238.097.683.

El actor alega que el predio se encuentra localizado en su totalidad en el Departamento de Córdoba y no está dentro de la zona de influencia de obras públicas que se encuentran fuera de ese departamento.

El departamento de Antioquia, por su parte, allegó un certificado de la División de Asesoría Catastral, de fecha 5 de mayo de 2001, según el cual el señor Sergio Cadavid Vásquez figura inscrito en la Oficina de Catastro del Municipio de Caucasia (Antioquia), como propietario del predio La Moneda, identificado con la matrícula inmobiliaria 16605, que fue gravado con la contribución por valorización de que se trata.

Que según el testimonio rendido por Ángela Bernarda Restrepo Agudelo, ingeniera civil que labora en la Secretaría de Infraestructura Física del Departamento de Antioquia, el Instituto Agustín Codazzi no fue consultado para este efecto y que el catastro departamental tiene como base cartográfica la expedida por ese Instituto, pero no sabe si es jurídicamente vinculante.

Que se desconoce la forma de determinar geográficamente un predio y que, para imponer la contribución, se basaron en documentos que acreditan la inscripción del propietario, más no la ubicación real del inmueble, que es la que determina la imposición del gravamen.

El actor discute la legalidad de los actos demandados. Argumentó que el pilar fundamental de la contribución por valorización lo constituye la ubicación del inmueble y que, en su caso, este se no se encuentra ubicado en la jurisdicción del Departamento de Antioquia, toda vez que según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, está comprendido dentro de la jurisdicción del Departamento de Córdoba.

Como respaldo de su afirmación, el demandante aportó, entre otros, los siguientes documentos:

El certificado N° 2124 del 1° de diciembre de 1999, expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Seccional Córdoba, en el que se hace referencia al predio N° 00010032003500, sin número de matrícula inmobiliaria, con un área construida de 475 metros cuadrados, con dirección La Moneda y ubicación rural.

Certificado Catastral, sin número, expedido por la oficina de Catastro del municipio de Ayapel, Córdoba, a nombre del señor Germán Montoya, en el que se identifica el predio N° 0001 00320035000 ubicado en el

Corregimiento o Vereda de Trejos, con nombre La Moneda, un área de 953 hectáreas y con un avalúo de \$279.074.000.

Plancha N° 2-025 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección Cartográfica, con un plano de los Departamentos de Córdoba, Bolívar, Antioquia y Sucre.

El apoderado del Departamento de Antioquia, al contestar la demanda, solicitó que se exhortara a la Oficina de Proyecto de Valorización Departamental y a la Oficina de Catastro Departamental, para que aportaran las pruebas tendientes a establecer la ubicación exacta del predio del señor Sergio Cadavid Vásquez, informara en qué departamento paga impuestos, y que se recibiera testimonio a Ángela Bernarda Restrepo Agudelo, ingeniera civil que labora en la Secretaría de Infraestructura Física del Departamento de Antioquia y a otra funcionaria de la misma dependencia.

En respuesta a la solicitud efectuada por el Tribunal en ese sentido, la Secretaría de Gobierno y Apoyo Ciudadano de la Gobernación de Antioquia, División de Asesoría Catastral allegó, con fecha 5 de diciembre de 2001, dos (2) certificaciones en las que hace constar que el señor Sergio Cadavid Vásquez figura inscrito en el municipio de Caucasia y Salgar, el inmueble denominado Hacienda La Moneda, entre otros, adquirido mediante la escritura 6227 de 30 de septiembre de 1987 con un área de terreno de 963.6250 y un avalúo de \$267.013.098.

Asimismo, con el escrito de alegatos de conclusión, el apoderado del departamento allegó el Folio de Matrícula Inmobiliaria 037-0016605, de la Superintendencia de Notariado y Registro del Círculo de Registro de Yarumal, Antioquia, correspondiente al registro del predio rural denominado La Moneda, ubicado en el Municipio de Caucasia, vereda Margento, en el que figura el registro de los siguientes documentos:

- La Escritura de Compraventa N° 6227 del 30 de septiembre de 1987, de la Notaría 12 de Medellín, en la que la Sociedad Agrupación Ganadera Agrícola y Comercial Limitada vende a Sergio Cadavid Vásquez. (Esta información coincide con la certificada por la Secretaría de Gobierno y

Apoyo Ciudadano de la Gobernación de Antioquia, División de Asesoría Catastral, de fecha 5 de diciembre de 2001, antes mencionada)

- La Escritura N° 7628 11 de diciembre de 1987, de la Notaría 12 de Medellín, por medio de la cual se aclara la compraventa anterior.
- El oficio 498 del 18 de mayo de 1999, mediante el cual, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Montería informa del embargo de Quiroz Barbosa Enrique a Cadavid Vásquez Sergio.
- La Resolución 1029 del 11 de febrero de 1999, del gravamen de contribución de valorización del Departamento de Antioquia-Valorización, a Cadavid Vásquez Sergio.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, las pruebas arrojadas al proceso demuestran que, para la fecha en que el Departamento de Antioquia distribuyó la contribución de valorización por la ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera Caucaasia-Nechí, el señor Sergio Cadavid Vásquez era el propietario del inmueble denominado La Moneda, identificado con la Matrícula Inmobiliaria 037-0016605, sobre el cual recayó la citada contribución.

Y ello es así, porque de conformidad con lo preceptuado en el artículo 740 del Código Civil, la tradición es *“el modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo”*. En concordancia, el artículo 745 ibídem establece que *“Para que valga la tradición se requiere un título traslativo de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc.”*.

Como consta en el Folio de Matrícula Inmobiliaria 037-00166605, arriba nombrado, el 30 de septiembre de 1987 el demandante adquirió el predio denominado La Moneda, ubicado en el Municipio de Caucaasia, Antioquia, gravado con la contribución de valorización, por la venta que le hiciera la Sociedad Agrupación Ganadora Agrícola y Comercial Ltda. Ganancial Ltda.

El artículo 756 del Código Civil establece que *“Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos.*

En conclusión, la inscripción del predio en cuestión, en la oficina de Instrumentos Públicos del Círculo de Registro de Yarumal, Antioquia, demuestra la propiedad del demandante sobre el bien objeto del gravamen que pretende desconocer.

Ni el plano denominado plancha 2-025, ni los testimonios recibidos en el proceso, pueden suplir el registro realizado en el Folio de Matrícula Inmobiliaria 037-00166605, documento que si bien fue allegado con ocasión de los alegatos de conclusión, contiene la información que siempre ha estado presente en el proceso, desde la Resolución 7812 de 24 de agosto de 1999 mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1029 de 11 de febrero de 1999.

Además, debe tenerse en cuenta que el Folio de Matrícula Inmobiliaria, como certificación del registro de la propiedad, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, es un documento público. En efecto, el Código de Procedimiento Civil, en el artículo 251, define como tal el otorgado por funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención.

Respecto a la autenticidad de los documentos, dice el artículo 252 del mismo código, que es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado y que el documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad.

Tanto los documentos, como los instrumentos públicos, hacen plena prueba de los hechos.

De otra parte, la prueba testimonial no puede suplir el escrito o documento que la ley exige para demostrar la validez de un acto o contrato. Así lo determina el artículo 232 del Código de Procedimiento Civil. La disposición señala lo siguiente:

***“Art. 232.- Limitación de la eficacia del testimonio. La prueba de testigos no podrá suplir el escrito que la ley exija como solemnidad para la existencia o validez de un acto o contrato.***

*Cuando se trate de probar obligaciones originadas en contrato o convención, o el correspondiente pago, la falta de documento o de un principio de prueba por escrito, se apreciará por el juez como un indicio grave de la inexistencia del respectivo acto, a menos que por las circunstancias en que tuvo lugar haya sido imposible obtenerlo, o que su valor y la calidad de las partes justifiquen tal omisión.”*

Por lo tanto, como se ha indicado en este caso, la prueba documental es el medio idóneo para demostrar que el señor Sergio Cadavid Vásquez es propietario del bien identificado con matrícula inmobiliaria N° 037-0016605 al cual correspondió una contribución por valorización de \$238.097.683.

Por último, llama la atención de la Sala el hecho de que el demandante, en ninguna de las oportunidades que tuvo para hacerlo, controvertió el hecho de que el predio aparezca como de su propiedad ni el relacionado con que el predio ubicado en el municipio de Ayapel, departamento de Córdoba, figure a nombre del señor Germán Montoya.

De acuerdo con todo lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia apelada.

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

#### **F A L L A:**

1. **CONFÍRMASE** la sentencia del veinte (20) de septiembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de decisión, que negó las súplicas de la demanda, en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido contra los actos administrativos por medio de los cuales el departamento de Antioquia distribuyó la contribución de valorización con motivo de la ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera Caucasia-Nechí.

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

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

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**