



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

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)**

<b>Referencia</b>	Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>Radicación</b>	25000-23-37-000-2017-01099-02 (27140)
<b>Demandante</b>	INVERSIONES LM LTDA
<b>Demandado</b>	MUNICIPIO DE GACHANCIPÁ
<b>Temas</b>	Cobro coactivo. Facilidad de pago. Incumplimiento. Efecto plusvalía

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 12 de mayo de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que resolvió lo siguiente:

*“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*SEGUNDO: Por no haberse causado, no se condena en costas.”<sup>1</sup>*

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

El municipio de Gachancipá emitió las Resoluciones Nros. 80, 81 y 82 de 2014, mediante las cuales liquidó el efecto plusvalía de los predios de propiedad de la actora.

Previa petición de la sociedad deudora, la entidad territorial concedió el Acuerdo de Pago Nro. 01 de 2014 mediante la Resolución Nro. 110 del mismo año. Dicho acuerdo fue modificado por los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nros. 18 y 154 de 2015.

El municipio de Gachancipá profirió la Resolución Nro. 382 de 2015 que terminó unilateralmente el acuerdo de pago contenido en los actos antes referidos debido a su incumplimiento.

La entidad territorial inició el cobro coactivo de la obligación tributaria mediante la expedición del mandamiento de pago contenido en la Resolución Nro. 20170082 de 2017.

**ANTECEDENTES PROCESALES**

**Demanda**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, la parte demandante, en el

<sup>1</sup> Samai, Índice 2. Carpeta de la sentencia y la apelación. PDF de la sentencia. Página 27.



escrito de la subsanación a la demanda<sup>2</sup>, formuló las pretensiones en los siguientes términos:

“ii. **Al punto segundo del auto:** adecuó las pretensiones de la demanda de la siguiente manera:

### **PRETENSIONES**

#### **Declarativas**

1. Eliminar la pretensión primera que se encontraba de la siguiente forma: declare la nulidad de la resolución N°0110 de 29 de diciembre de 2014 por la que se concedió acuerdo de pago N° 001 de 2014 en razón a la inexistencia de la exigibilidad y cobro de la contribución en ella contenida.
2. Eliminar la pretensión segunda que se encontraba de la siguiente manera: Se declare la nulidad de la resolución N° 018 de 26 de enero de 2015 por el que se modificó el acuerdo de pago N° 001 de 2014.
3. Eliminar la pretensión tercera que se encontraba del siguiente modo: Se declare la nulidad de resolución N° 0154 de 29 de mayo de 2015 por el que extiende un plazo para cancelación de la segunda cuota del acuerdo de pago N° 001 de 2014.
4. Se declare la nulidad de la resolución 382 de 17 de diciembre de 2015, que dio por terminado de manera unilateral, el acuerdo de pago 01 de 2014, contenido en las resoluciones Nos. 110 del 29 de diciembre de 2014, 018 del 26 de enero de 2015 y 154 de 29 de mayo de 2015, como se explicará más adelante, en este mismo escrito, en el título de **FUNDAMENTOS DE DERECHO PARA SUSTENTAR LA SOLICITUD DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO FRENTE A LA RESOLUCIÓN 382 DE 17 DE DICIEMBRE DE 2015 y subsiguientes**, a más de lo expresado en los numerales 15 a 35 de los hechos y fundamentos de derecho de la demanda.
5. Como consecuencia de lo anterior y a modo de restablecimiento de derecho, decrete que se exija el pago de la plusvalía de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 de la ley 388 de 1997 y en las diferentes formas de pago de la participación que contempla el artículo 84 de la misma ley.
6. Se declare que la Alcaldía del Municipio de Gachancipá, mediante resolución 382 de 17 de diciembre de 2015, en su parte resolutive, en su artículo primero, dio por terminado de manera unilateral y por ende revoco, el acuerdo de pago 01 de 2014, y las resoluciones Nos. 110 del 29 de diciembre de 2014, 018 del 26 de enero de 2015 y 154 de 29 de mayo de 2015 que lo contenían.
7. Se declare administrativamente responsable al **Municipio de Gachancipá**, por los perjuicios ocasionados a mi mandante con el acto administrativo declarado nulo.
8. Se declare que, el **Municipio de Gachancipá** carece de los actos administrativos para adelantar proceso coactivo en contra de **INVERSIONES LM LTDA**, por las contribuciones antes mencionadas y contenidas en la resolución declarada nula y en las que se terminaron unilateralmente por parte de la administración.
9. Se declare que, al **Municipio de Gachancipá** no le asiste derecho para adelantar proceso coactivo en contra de **INVERSIONES LM LTDA**, por las contribuciones antes mencionadas y contenidas en la resolución declarada nula y en las que se terminaron unilateralmente por parte de la administración.
10. Como Restablecimiento de Derecho, se declare el acatamiento de la ley por parte de la alcaldía, para la oportunidad del cobro y forma de pago de la plusvalía conforme a los artículos 83 y 84 de la ley 388 de 1997, ya que no se han originado los preceptos.

#### **Condenatorias**

Consecuentemente a las pretensiones declarativas, solicito se emitan las siguientes condenas o similares:

1. Se condene al Municipio de Gachancipá a título de restablecimiento devolver al contribuyente aquí demandante, el valor de las sumas de Dinero **de Quinientos**

<sup>2</sup> Samai, índice 2, PDF de la subsanación a la demanda, páginas 1 a 3.



**Millones de Pesos (500.000.000.00) pagadas al Municipio. (recibo que se encuentra en folio 34 de los anexos de la demanda).**

2. Como consecuencia de la anterior petición se condene al Municipio de Gachancipá a pagar a **INVERSIONES LM LTDA** a título de restablecimiento del derecho, por concepto de daño emergente y lucro cesante, el valor correspondiente a la pérdida del poder adquisitivo del peso colombiano, entre la fecha que se hizo efectivo el pago y la fecha en que se realice la devolución a que se repare la petición anterior.
3. Se condene al Municipio de Gachancipá a título de restablecimiento al pago de los intereses máximos permitidos, que se hayan generado desde la entrega de los **Quinientos Millones de Pesos (500.000.000.00)**, a la fecha en que sean reintegrados.

#### **Pretensión Subsidiaria Condenatoria**

1. Se condene al Municipio de Gachancipá a título de restablecimiento A **DECLARAR COMO PAGO DIFERIDO, Y/O ANTICIPADO Y CON CARGO A LA CONTRIBUCIÓN POR PLUSVALÍA, CUANDO A ELLO HUBIERE LUGAR, O EXIGIBILIDAD**, el valor de las sumas de Dinero de **Quinientos Millones de Pesos (500.000.000.00)**, pagadas al Municipio más sus intereses”.

A los anteriores efectos, en la reforma a la demanda, la actora invocó como violados los artículos 6 de la Constitución Política; 83 y 84 de la Ley 388 de 1997; 66, 67, 68, 69, 72 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En la subsanación, adicionó los artículos 97, 137 y 164 *ibidem*.

El concepto de la violación, contenido en reforma a la demanda, se resume así:

Manifestó que los hechos que sustentaron el pago de la participación en el efecto plusvalía no existen ni existieron al momento de su liquidación, por lo que los actos acusados carecen de fundamentación o incurren en falsa motivación, pues fueron revocados por la entidad territorial, de tal modo que perdieron su ejecutoria, ejecutividad y exigibilidad.

Indicó que no se cumplió con los supuestos de exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía de los artículos 83 y 84 de la Ley 388 de 1997, por lo que era improcedente suscribir un acuerdo de pago, pues dependía de hechos futuros e inciertos.

Afirmó que la entidad territorial revocó unilateralmente el acuerdo de pago del tributo, el cual constituía el título ejecutivo, tal como se observa en la Resolución Nro. 382 de 2015.

Manifestó que la resolución acusada no fue notificada personalmente y, además, no identificó los recursos administrativos procedentes en su contra, ni la autoridad ante la cual se interponen, ni los plazos para hacerlo, de tal modo que consideró violados los artículos 66 y 67 de la Ley 1437 de 2011.

Por su parte, en la subsanación de la demanda formuló lo siguiente:

Precisó que el acto administrativo que aceptó el acuerdo de pagos es de carácter particular, por lo que no podía ser revocado por la Resolución Nro. 382 de 2015 sin el consentimiento expreso y escrito del titular, so pena de violar el derecho de audiencia y defensa.

Añadió que el acto acusado es de carácter particular, pese a lo cual se ordenó su publicación y cumplimiento, como si se tratara de un acto de carácter general. En todo caso, aseguró que la resolución no le fue notificada personalmente, por lo que



su contenido no le es oponible. Insistió en que no se informaron los recursos procedentes, las autoridades ante las cuales se interponen ni los plazos para hacerlo. De igual modo, no se surtieron las citaciones para practicar la diligencia de notificación personal ni se enviaron las notificaciones por aviso.

En concordancia, afirmó que solo tuvo conocimiento de la Resolución Nro. 382 con la notificación del mandamiento de pago, el 7 de julio de 2017, por lo que en ese momento se debe entender notificado por conducta concluyente.

Manifestó que obtuvo copia del expediente el 19 de julio de 2017, en el cual no consta ninguna notificación, citación o aviso de la existencia de la Resolución Nro. 382 de 2015.

Finalmente, insistió en que la pérdida de fuerza ejecutoria del acuerdo de pago supuso la revocatoria directa de un acto administrativo, el cual ya no puede servir de título ejecutivo para continuar con el cobro coactivo en su contra. Precisó que, en su concepto, lo adecuado habría sido declarar vencido el plazo concedido y continuar con la ejecución coactiva del acuerdo.

### **Oposición de la demanda**

El municipio de Gachancipá controversió las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos:

Formuló la excepción de indebida acumulación de pretensiones al considerarlas contradictorias y excluyentes, ya que solicitó que, como consecuencia de la nulidad de la Resolución Nro. 382 de 2015, se declare revocado el acuerdo de pago. Se anticipa que esta excepción fue negada por el *a quo* en la audiencia inicial celebrada el 28 de octubre de 2019, decisión confirmada por esta Sección en auto del 5 de noviembre de 2020.

Como excepción de mérito, señaló que la Resolución Nro. 382 de 2015 no es un acto definitivo, sino de trámite, debido a que declara incumplido el acuerdo de pago por parte de la demandante y da la instrucción para iniciar el proceso de cobro coactivo. Resaltó que si la demandante tenía objeciones respecto de la liquidación o exigibilidad de la plusvalía debía demandar las liquidaciones por medio de las cuales se llevó a cabo la correspondiente determinación del tributo.

Precisó que la demanda, su reforma y su subsanación no identifican las causales de nulidad alegadas. No obstante, indicó que se puede colegir que corresponden a falsa motivación y violación al debido proceso.

Respecto del primer cargo de nulidad, señaló que el acto acusado tiene una motivación real: el incumplimiento del pago de la contribución de plusvalía. Reiteró que es improcedente la discusión de la liquidación, monto y exigibilidad del tributo en el presente proceso, pues para ello debió demandar las resoluciones correspondientes dentro de los 4 meses siguientes a su notificación.

Frente a la violación al debido proceso, insistió en que la Resolución Nro. 382 de 2015 es un acto de trámite, por lo cual no era necesario notificarlo de conformidad con los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y de la misma forma no procedía los recursos del artículo 75 *ibidem*.





Advirtió que no ha operado la revocatoria directa de la Resolución Nro.110 de 2014 y sus actos modificatorios, pues no se ha configurado alguna de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

### **Sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Como cuestión previa, señaló que la Resolución Nro. 382 de 2015 no se expidió en el marco de un procedimiento de cobro coactivo, pero que la entidad territorial demandada lo consideró como un acto que integra el título ejecutivo complejo que sustenta el mandamiento de pago contenido en la Resolución Nro. 20170082 de 2017. Destacó que el acto acusado dejó sin efectos el acuerdo de pago, lo cual le permitió adelantar el cobro por vía coactiva. Debido a lo anterior, contrario a lo dicho por la demandada, concluyó que el acto acusado es definitivo y, por lo tanto, susceptible de control judicial.

Puso de presente que la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>3</sup> no ha sido pacífica en determinar si los actos administrativos que declaran el incumplimiento de un acuerdo de pago son susceptibles de control judicial. Sin embargo, manifestó que la posición mayoritaria y más reciente admite que este tipo de actos son pasibles de control, por lo que insistió en que procede el estudio de la legalidad de la Resolución Nro. 382 de 2015.

Luego de exponer las pruebas que obran en el expediente, analizó el cargo de **violación al debido proceso**. Para estos efectos, el Tribunal recalcó que la notificación de los actos administrativo es una garantía de la oponibilidad de las decisiones de la Administración, pero su omisión no afecta su validez, sino que solo impide surtir efectos jurídicos<sup>4</sup>.

Manifestó que, aunque es cierto que la Resolución Nro. 382 de 2015 se notificó por conducta concluyente el 7 de julio de 2017, con la notificación del mandamiento de pago, a partir de ese momento el acto acusado fue oponible y habilitó a Inversiones La Mancha Ltda. a interponer la demanda. De igual modo, si bien no se previeron recursos administrativos procedentes en su contra, la demandante pudo controvertir la resolución en el presente proceso. Por lo anterior, consideró que no hubo una violación del debido proceso.

Frente al cargo relacionado con el incumplimiento de los requisitos para decretar la **revocatoria directa**, explicó que la demandante solicitó la suscripción del acuerdo de pago, respecto del cual se estableció que su incumplimiento conllevaba la terminación de dicho acuerdo y la exigibilidad de la totalidad de las sumas adeudadas, así como la efectividad de la garantía y de la cláusula penal.

Resaltó que no se configuró alguna de las causales de revocatoria directa del artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Además, consideró que la actora otorgó su consentimiento para dejar sin efectos el acuerdo de pagos al momento de suscribir el acuerdo.

<sup>3</sup> Citó las sentencias del 09 de febrero de 2012, No. 17721, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; del 14 de agosto de 2019 No. 21264, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez y el auto 15 de mayo de 2014, No. 20295, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>4</sup> Al respecto citó la sentencia del 06 de marzo de 2008, No. 15586, C.P. Héctor Romero Díaz.



Con relación a la **exigibilidad del pago del efecto plusvalía** manifestó que el artículo 83 de la Ley 388 de 1997 prevé que, una vez causada y liquidada la plusvalía, su pago quedará en suspenso hasta que se presente uno de los supuestos fácticos allí definidos y, contrario a lo afirmado por la actora, en el presente caso se concretó al enajenarse dos de los inmuebles para constituir un patrimonio autónomo, por lo cual concluyó que la orden de adelantar el cobro se ajusta a derecho.

De igual modo, indicó que la actora pudo oponerse al cobro coactivo del tributo mediante la interposición de alguna de las excepciones del artículo 831 del Estatuto Tributario, entre las cuales se encuentra la falta de título, que permite controvertir la ausencia de exigibilidad de la obligación.

No impuso condena en costas, por no estar probada su causación.

### Recurso de apelación

La demandante apeló la decisión de primera instancia con fundamento en lo siguiente:

En cuanto a la **exigibilidad del efecto plusvalía**, indicó que las Resoluciones Nros. 80, 81 y 82 del 9 de diciembre de 2014 liquidaron el efecto plusvalía, afectación que fue registrada en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios de titularidad de la sociedad sin que hubiera un contrato de transferencia del dominio, lo cual indicó va en contra de lo establecido en el numeral 3 del artículo 83 de la Ley 388 de 1997.

Manifestó que el Tribunal no consideró que se constituyó una fiducia mercantil irrevocable de administración, que tiene por objeto el servir de vehículo fiduciario para desarrollar alguna actividad con la totalidad o parte de los bienes inmuebles. Además, también omitió verificar que el dueño de los derechos fiduciarios es la demandante.

Advirtió que la constitución de la fiducia mercantil referida tiene como único fin conseguir capital para el desarrollo de un proyecto, el cual a la fecha no se ha dado, y que con la actual situación del país no se observa que se genere un cambio de titularidad de estos derechos.

De otro lado, respecto a la **violación al debido proceso**, explicó que la Resolución Nro. 382 de 2015 es un acto de carácter particular y concreto, el cual modificó una situación jurídica porque dio por terminado el Acuerdo de Pago Nro. 001 de 2014, contenido en las Resoluciones Nros. 110 de 2014, 018 de 2015 y 154 del mismo año. Por lo tanto, concluyó que el municipio de Gachancipá debió realizar su notificación conforme con lo establecido en los artículos 66, 67, 68, 69, 71 y 72 de la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>.

Sostuvo que «La notificación se surte hasta el día 13 de julio de 2017, por iniciativa del aquí demandante *INVERSIONES LA MANCHA LTDA.* – NIT 900.182.353-1, conforme aparece demostrado en este proceso, es decir, desde el 17 de diciembre de 2015 y hasta el 17 de julio de 2017, la Alcaldía Municipal de Gachancipá, omitió la notificación de la Resolución No. 382 de 2015, impidiendo de esta manera que mi representado ejerciera su derecho a la defensa y para conveniencia de esta entidad (...)»<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Al respecto citó la sentencia T-404 de 2014.

<sup>6</sup> Samai, índice 2, carpeta de la sentencia y la apelación, PDF de la apelación, página 5.



A continuación, considero que la terminación unilateral del acuerdo de pago corresponde a una **revocatoria directa** de las Resoluciones Nros. 110 de 2014, 018 de 2015 y 154 del mismo año, decisión que, a su juicio, no se encuentra debidamente justificada y en consecuencia le impidió el derecho de defensa y contradicción<sup>7</sup>.

Finalmente, insistió en que la Administración vulneró el debido proceso y el derecho de defensa porque no notificó a la demandante el acto que declaró sin vigencia el acuerdo de pago y omitió señalar los recursos procedentes contra la resolución acusada, entre los cuales se encontraba el de apelación<sup>8</sup>.

### **Oposición al recurso de apelación**

El municipio de Gachancipá guardó silencio.

### **Concepto del Ministerio Público**

El agente del Ministerio Público también guardó silencio.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Delimitación del problema jurídico.**

En la apelación, la sociedad actora aseguró que el Tribunal cometió un error al analizar el cargo de nulidad relacionado con la exigibilidad de la participación en plusvalía, pues no tuvo en cuenta que la transferencia del derecho de dominio sobre los predios objeto del tributo se originó en un contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración, cuyo único objetivo era recaudar recursos para adelantar un proyecto inmobiliario. Así como manifiesta que la participación en plusvalía no es exigible porque no se cumplieron los supuestos del numeral 3 del artículo 83 de la Ley 388 de 1997.

Al respecto, la Sala advierte que estos argumentos son nuevos, esto es, que no fueron propuestos en la demanda. Por lo anterior, no procede su estudio en virtud del principio de justicia rogada que, por un lado, le impone al interesado la carga de exponer los argumentos que sustentan su pretensión de nulidad en la demanda<sup>9</sup> y le impide proponer nuevos cargos durante el trámite judicial<sup>10</sup>, y por el otro, le prohíbe al juez analizar los argumentos no propuestos en el escrito de la demanda, so pena de incurrir en una sentencia *extra petita*<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Citó las sentencias del 23 de junio de 2011, No. 16090, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; 13 de junio de 2013, No. 17495, CP. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; 1 de junio de 2016, No. 21702, CP. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>8</sup> Citó los artículos 74, 75, 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 12 de agosto de 2021. Exp. 23923. C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 11 de julio de 2019, exp. 21636, CP: Milton Chaves García.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 3 de agosto de 2016, exp. 20865, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. En el mismo sentido, ver sentencias del 16 de septiembre del 2010, exp. 16605, C. P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, y del 30 de agosto de 2017, exp. 20778, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Reiteradas en sentencias del 30 de julio de 2020, exp. 24179 C.P. Milton Chaves García y del 14 de julio de 2022, exp. 26024, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



Precisado lo anterior, corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de la Resolución Nro. 382 del 17 de diciembre de 2015, mediante la cual se declaró el incumplimiento del acuerdo de pago suscrito por INVERSIONES LM LTDA con el Municipio de Gachancipá, según los demás cargos propuestos en la apelación.

## 2. Sobre la notificación del acto acusado.

La apelante manifiesta que la Administración vulneró el debido proceso y el derecho de defensa porque omitió notificarle la Resolución Nro. 382 de 2015, que declaró sin vigencia el acuerdo de pago, lo que le impidió ejercer los recursos administrativos procedentes en su contra, incluyendo el de apelación.

La Sala precisa que el Tribunal concluyó que el acto acusado es de carácter particular y definitivo, tal como lo anuncia la apelante, de tal modo que este aspecto no será objeto de análisis.

En cuanto al punto de la impugnación, esta Sala señaló que la notificación de los actos administrativos es un elemento esencial del debido proceso pues busca proteger el derecho de defensa y contradicción<sup>12</sup>. No obstante, también se afirmó que la notificación irregular de un acto administrativo definitivo no es suficiente, *per se*, para declarar su nulidad, pues *“la falta de notificación o la notificación irregular de los actos administrativos, no es causal de nulidad de los mismos, sino un requisito de eficacia y oponibilidad”*<sup>13</sup>.

En el caso bajo examen, se evidencia que la Resolución Nro. 382 de 2015 no dispuso su notificación<sup>14</sup> ni en el expediente obra prueba alguna de que se haya surtido dicha diligencia<sup>15</sup>. Incluso, se observa que la entidad territorial, en la oposición a la demanda, acepta que el acto no fue notificado<sup>16</sup>. No obstante, como se expuso, esta situación no afecta de modo alguno su validez, sino solo su eficacia y oponibilidad.

Respecto a la posibilidad de interponer recursos administrativos, la Sala advierte que la falta de notificación del acto correspondiente podría dar lugar a la aplicación de la figura del silencio administrativo negativo (artículo 83 de la Ley 1437 de 2011), pues no existe disposición que prevea expresamente la operación del silencio administrativo positivo (artículo 84 *ibidem*). En consecuencia, la actora fue legalmente habilitada para presentar la demanda de la referencia de forma directa, esto es, sin necesidad de agotar los recursos administrativos obligatorios. De esta forma, el derecho al debido proceso obtuvo la protección prevista en la ley.

De otro lado, es útil poner de presente que, en la subsanación de la demanda<sup>17</sup>, la actora aceptó que fue notificada de la Resolución Nro. 382 de 2015 por conducta concluyente, de tal modo que cualquier irregularidad procesal en la notificación fue debidamente subsanada a partir de ese momento.

<sup>12</sup> Sentencia del 29 de abril del 2020, No. 22646, C.P. Milton Chaves García, reiterada por la sentencia del 08 de junio de 2023, No. 26789, C.P. Milton Chaves García; 13 de junio de 2013, No. 17495.

<sup>13</sup> Sentencia del 8 de junio de 2017, exp. 20254, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>14</sup> Samai, índice 2, carpeta de la reforma a la demanda, PDF de la Resolución Nro. 382.

<sup>15</sup> Samai, índice 2, PDF de la oposición a la demanda y sus anexos.

<sup>16</sup> *Ibidem*, página 16.

<sup>17</sup> Samai, índice 2, carpeta de la subsanación a la demanda, PDF de la subsanación a la demanda, página 6.





Por lo expuesto, no prospera este cargo de la apelación.

### 3. Sobre la configuración de una revocatoria directa.

La actora refirió que el acto acusado, que terminó unilateralmente el acuerdo de pago, supuso una revocatoria directa de las resoluciones que lo contenían, sin que esta decisión estuviera debidamente sustentada.

Para decidir este cargo, se debe tener en cuenta que, con base en los artículos 814 y 814-3 del Estatuto Tributario, esta Sección<sup>18</sup> ha reconocido que la facilidad o acuerdo de pago puede contener una cláusula aceleratoria, entendida como aquella que permite al acreedor declarar vencida de forma anticipada la totalidad de la obligación periódica y hacer exigible la obligación frente a los saldos pendientes, con el fin de asegurar y garantizar su cumplimiento íntegro y oportuno.

Con base en lo anterior, se observa que el artículo 7 del Acuerdo de Pago Nro. 001 de 2014, concedido por la Resolución Nro. 101 del mismo año, estableció lo siguiente:

*“ARTÍCULO SÉPTIMO: CLÁUSULA ACELERATORIA: El incumplimiento de los plazos será causal de terminación unilateral del presente acuerdo de pago y se hará exigible el cobro de la totalidad de obligación, o las sumas pendientes de pago, declarándose sin vigencia el plazo concedido en este acuerdo para cancelar la deuda.”<sup>19</sup>*

De igual modo, se observa que la parte resolutive de la Resolución Nro. 382 de 2015 expuso lo siguiente:

*“6. Que el artículo séptimo de la Resolución 110 de 2014 determinó que ‘El incumplimiento de los plazos será causal de **terminación unilateral** del presente acuerdo de pago y se hará exigible el cobro de la totalidad de la obligación, o las sumas pendientes de pago, declarándose sin vigencia el plazo concedido en este acuerdo para cancelar la deuda’ (negritas fuera del texto)”<sup>20</sup>.*

Como se observa, la decisión de dejar sin vigencia el acuerdo de pago fue debidamente sustentada en la cláusula aceleratoria, que fue pactada con la actora, lo que a su vez implica que no es cierto que la entidad territorial demandada haya acudido a la figura de la revocatoria directa ni que se deban cumplir los requisitos legales para el decreto de esta figura.

Por lo expuesto, este cargo de apelación tampoco está llamado a prosperar.

### 4. Sobre las costas procesales.

No se impondrá condena en costas porque no fue demostrada su causación, tal como lo exige el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable en virtud del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la

<sup>18</sup> Sentencia del 16 de junio de 2022, exp. 25866, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; y sentencia del 13 de abril de 2023, exp. 26427, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>19</sup> Samai, índice 2, carpeta de la reforma a la demanda, PDF de la Resolución 101, página 5.

<sup>20</sup> Samai, índice 2, carpeta de la reforma a la demanda, PDF de la Resolución 382, páginas 1 a 2.



República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA

1. **Confirmar** la sentencia del 12 de mayo de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.
2. Sin condena en costas.
3. **Reconocer** al abogado Omar Augusto Bernal Caneva como apoderado del municipio de Gachancipá, en los términos y para los fines previstos en el poder que obra en el índice 27 del Samai.

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

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

*(Firmado electrónicamente)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Presidenta

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

*(Firmado electrónicamente)*  
**WILSON RAMOS GIRÓN**

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador>