



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia  
Departamento del Valle del Cauca  
Alcaldía Municipal de Palmira  
DESPACHO ALCALDE

RESOLUCIÓN

TRD-2024-100.13.039

## RESOLUCIÓN No. 039

28 de junio de 2024

### “POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA”

El Alcalde Municipal de Palmira, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las establecidas en la Ley 1437 de 2011, decide previos los siguientes:

#### I. ANTECEDENTES

Que mediante Resolución No. 053 de fecha agosto 18 de 2020, el Secretario de Infraestructura Renovación Urbana y Vivienda, resolvió hacer efectivo el cobro a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA – COMFENALCO VALLE DE LAGENTE, identificada con NIT No. 890.303.093-5 ubicada en la ciudad de Palmira – Valle del Cauca, por concepto de Contribución Especial, correspondiente a la vigencia gravable 2020, por valor de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS PESOS (\$458.797.600.00) MCTE.

Que el Concejo Municipal de Palmira, expidió el Acuerdo 086 del 3 de diciembre de 2019 “*POR EL CUAL SE SEÑALAN LAS TARIFAS DE LAS TASAS, DERECHOS, IMPUESTOS, MULTAS Y CONTRIBUCIONES MUNICIPALES QUE SE APLICARÁN EN EL MUNICIPIO DE PALMIRA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020*”, en cuyo artículo 1.2.5.2., estableció una contribución especial para constructores y/o urbanizadores dedicados a la enajenación de inmuebles destinados a vivienda estableciendo un cobro de 80 centavos por cada \$1.000.00 del total del activo reflejado en su Balance al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

Que a su turno, el artículo 3° del precitado Acuerdo, dispuso que el mismo tendría efectos a partir del 1° de enero de 2020 lo que indicaba que la contribución especial debía liquidarse teniendo como referencia el activo reflejado en la vigencia del año inmediatamente anterior, vale decir, el año 2019.

Que la Resolución No. 053 del 18 de agosto de 2020, fue objeto del recurso de reposición por parte de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA – COMFENALCO VALLE DE LAGENTE, con el fin de ser modificada y exonerada del pago por concepto de Contribución Especial, argumentando para ello, que la administración municipal de Palmira no tenía la facultad para fijar los elementos de la contribución especial que debían hacer las personas naturales o jurídicas que se dedican a las actividades de construcción y/o enajenación de inmuebles, pues ello quebranta el principio de reserva de la ley que rige en materia tributaria, recurso que fue desatado a través de la Resolución No. 97 del 11 de noviembre de 2020, decisión que fue confirmada en segunda instancia luego desatar el recurso de apelación.

#### II. DE LOS ARGUMENTOS DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA

Mediante escrito con radicado PQR 20240015480 del 8 de mayo del presente año, el representante legal de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA – COMFENALCO VALLE DE LAGENTE doctor, JUAN CARLOS LONDOÑO MEDELLIN, solicitó la revocatoria directa de la Resolución No. 53 del 18 de agosto de 2020 argumentando, entre otras cosas, que la entidad que representa es sin ánimo de lucro, que en su calidad de Caja de Compensación Familiar, presta servicios de seguridad social consistente en recaudar, operar y gestionar los aportes parafiscales del subsidio familiar teniendo como objetivo principal beneficiar a los trabajadores de las empresas afiliadas y sus familias, indicando que para el desarrollo de su objeto social presta diferentes servicios



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia  
Departamento del Valle del Cauca  
Alcaldía Municipal de Palmira  
**DESPACHO ALCALDE**

## RESOLUCIÓN

TRD-2024-100.13.039

a sus afiliados y al público en general, tales como, recreación; educación y cultura; programa de salud; cuota monetaria; subsidio de vivienda; entre otros.

Señaló que en razón del servicio de vivienda, COMFENALCO VALLE DE LAGENTE, desarrolló para el municipio de Palmira en el año 2016 un proyecto de vivienda denominado RINCON DE MIRRIÑAO, compuesto por tres torres de 40 apartamentos los cuales fueron adquiridos por los compradores con recursos económicos propios, los cuales fueron complementados en algunos casos con subsidios de vivienda otorgados por COMFENALCO VALLE DE LAGENTE.

Advirtió que, para realizar las actividades de construcción en el municipio de Palmira, la Corporación a la que representa realizó solicitud de registro de urbanizador y/o constructor ante la Secretaria de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda del municipio, entidad que concedió el registro mediante Resolución No. 1160.13.3.07 de fecha 25 de mayo de 2016.

Señaló que las obras fueron contratadas con la firma PROYECTOS Y DESARROLLO URBANO SAS a través del contrato CNT 2017-529 del 5 de junio de 2017, la misma que inició su construcción el 12 de junio del mismo año; contrato que fue terminado y liquidado el 31 de julio de 2018, para cuyo efecto arrima el acta de liquidación en comento.

Advirtió que durante la vigencia del año 2019 COMFENALCO VALLE DE LAGENTE no recibió ningún tipo de ingreso por concepto de la comercialización del proyecto RINCON DE MIRRIÑAO; no obstante, la Secretaria de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda del municipio de Palmira los requirió con el fin de presentar los Estados Financieros con corte al 31 de diciembre de 2019, mismos que fueron allegados con la información de toda la Corporación, es decir se presentaron los estados financieros que involucraban todos los programas y/o actividades desarrollados por la Caja de Compensación Familiar.

Como consecuencia de lo anterior, se expidió la Resolución No. 053 de fecha agosto 18 de 2020, POR MEDIO DE LA CUAL SE COBRA UNA CONTRIBUCIÓN, misma que hoy es objeto de revocatoria.

Dentro de los argumentos de orden legal con los cuales sustenta la revocatoria de la mentada resolución está el hecho que la contribución establecida en el artículo 1.2.5.2 del Acuerdo 086 de 2019 está dirigida es a quienes ejercen la actividad de construcción y urbanización de vivienda, caso que no aplica para la Caja de Compensación Familiar dado que tiene una naturaleza especial.

Advirtió que COMFENALCO VALLE DE LAGENTE, es una entidad privada sin ánimo de lucro que tiene unas finalidades propias en el sistema integral de seguridad social establecidas en las leyes 21 de 1982 y 789 de 2002, cuyos recursos deben cumplir con una destinación específica enmarcada en el pago del subsidio familiar en dinero, especie y servicios a los trabajadores afiliados y sus familias, lo que lleva a insistir que dicha entidad no tiene la calidad de sujeto pasivo de la contribución especial establecida en el artículo 1.2.5.2 del Acuerdo 086 del 3 de diciembre de 2019.

De otro lado, advirtió que aun cuando COMFENALCO VALLE DE LAGENTE, estuviese obligado a cancelar la contribución especial, la base gravable, que en el caso seria los ingresos por la enajenación de inmuebles destinados a vivienda para el año 2019 fue igual a cero. En esa medida, advirtió que los estados financieros de la vigencia 2019 presentados ante el municipio de Palmira y que sirvieron de base para liquidar la contribución, no reflejan ingresos por concepto de actividades relacionadas con la construcción y/o enajenación de inmuebles destinados a vivienda, sino que evidencia los ingresos de la Caja de Compensación Familiar por los programas obligatorios que desarrolla y cuyos ingresos se reinvierten nuevamente en cada uno de los programas.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia  
Departamento del Valle del Cauca  
Alcaldía Municipal de Palmira  
**DESPACHO ALCALDE**

**RESOLUCIÓN**

TRD-2024-100.13.039

Precisó que en concreto para el año 2019 COMFENALCO VALLE DE LAGENTE, no ejecutó ningún proyecto de construcción, así como tampoco realizó actividades de comercialización de inmuebles en el municipio de Palmira, lo cual se demuestra con el acta de terminación de obra del proyecto de vivienda denominado RINCON DE MIRRIÑAO, único proyecto que se desarrolló en este municipio, así como también las actas de entrega de los inmuebles y que, además se certifica por parte del área de vivienda.

Concluyó que al ser la base gravable igual a cero, la Resolución No. 53 de fecha 18 de agosto de 2020 proferida por la Secretaria de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda del municipio de Palmira carece de fundamento alguno y resultaría ser una afectación injustificada en perjuicio de COMFENALCO VALLE DE LAGENTE, enmarcándose lo anterior en la causal 3 de la Ley 1437 de 2011 para que la misma autoridad o su superior jerárquico o funcional proceda con la revocatoria del acto administrativo.

### III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

#### COMPETENCIA.

El artículo 93 del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte.

Por tanto, es el Señor Alcalde competente para adoptar la decisión entorno a la solicitud de revocatoria promovida por COMFENALCO VALLE DE LAGENTE.

#### PROCEDENCIA DE LA REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

La revocatoria directa es la facultad que tiene la administración para controlar y revisar los actos administrativos expedidos en ejercicio de sus facultades legales, con el fin de corregir o invalidar un acto administrativo previo.

El Consejo de Estado se ha referido a la figura de la siguiente forma: "(...) Vista de manera general, la revocatoria directa constituye un medio de control administrativo que ejercen las autoridades públicas respecto de sus propios actos y que les "... permite volver a decidir sobre asuntos ya decididos en procura de corregir en forma directa o a petición de parte, las actuaciones lesivas de la constitucionalidad, de la legalidad...", del interés público o de derechos fundamentales. (...)"<sup>1</sup>

La revocatoria de actos administrativos se encuentra regulada por la Ley 1437 de 2011 – Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señalándose que esta procede tanto para actos de carácter general como particular, siempre y cuando se configuren las causales establecidas en el artículo 93 de la mentada ley, esto es: i) Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; ii) Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten con él; iii) Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

En relación con la oportunidad para presentar la revocatoria directa, el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011, establece que la misma podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

<sup>1</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A", Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, veintiséis (26) de noviembre de dos mil catorce (2014), Radicación: 76001233100019980109801, Expediente:31.297.



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia  
Departamento del Valle del Cauca  
Alcaldía Municipal de Palmira  
**DESPACHO ALCALDE**

**RESOLUCIÓN**  
TRD-2024-100.13.039

En el caso bajo estudio, la causal invocada por el peticionario es la descrita en el numeral 3° del artículo 93; por tanto, sobre ella habrá de efectuarse el análisis del presente asunto, misma que es procedente dado que el artículo 94 de la Ley 1437 de 2011 limita la presentación de la primera causal cuando se ha agotado la vía gubernativa, lo que indica que la causal invocada por el peticionario no está limitada por el mero hecho de haber interpuesto los recursos.

#### CASO CONCRETO.

Como referente previo a la decisión de fondo que ha de adoptarse en el presente asunto, resulta oportuno hacer un análisis en relación con la naturaleza jurídica de las Cajas de Compensación Familiar como lo es COMFENALCO VALLE DE LAGENTE.

El artículo 39 de la Ley 21 de 1982 "POR LA CUAL SE MODIFICA EL RÉGIMEN DEL SUBSIDIO FAMILIAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", establece que las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley

La Corte Constitucional en Sentencia C-149 del 23 de marzo de 1994, magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz sobre la naturaleza de las cajas de compensación familiar, señaló:

*«El concepto fiscal resalta cómo las Cajas de Compensación Familiar son "entes intermedios para el pago del subsidio familiar que cumplen funciones de seguridad social", lo que determina el carácter especial de las mismas y justifica la intervención del Estado en sus actividades. La ley, por ello, regula lo concerniente a su estructura, funcionamiento, manejo y distribución de los aportes (L. 21 de 1982 Capítulo V). Agrega que, el progreso alcanzado por las Cajas de Compensación, tanto en su actividad como en su capacidad financiera, las convierte en "verdaderas herramientas de desarrollo social"» (Resalte fuera de texto).*

La misma Corporación en Sentencia C-1173 del 8 de noviembre de 2001, magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández, expresó:

*«Por definición legal (art. 39 de la Ley 21 de 1982), las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, que cumplen funciones de seguridad social y se encuentran sometidas al control y vigilancia estatal a través de la Superintendencia del Subsidio Familiar creada por la Ley 25 de 1981. Se trata, pues, de entidades que no ejercen funciones públicas sino que desarrollan una función social». (Resalte fuera de texto).*

Conforme a lo anterior, las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas regidas por las normas del derecho privado, sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia de Subsidio Familiar. Se trata de entidades que no desarrollan funciones públicas sino una función social entendida como, las actividades y los bienes destinados a lograr el bienestar de los trabajadores y sus familias bajo la directa intervención del Estado.

Y efectivamente COMFENALCO VALLE DE LAGENTE hace parte de este tipo de entidades; pues, basta con revisar el Certificado de Existencia y Representación Legal expedido por la



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia  
Departamento del Valle del Cauca  
Alcaldía Municipal de Palmira  
**DESPACHO ALCALDE**

## RESOLUCIÓN

TRD-2024-100.13.039

Superintendencia del Subsidio Familiar para establecer que su objeto refiere ser: “...una entidad privada sin ánimo de lucro, organizada como corporación que cumple funciones de seguridad social...”

Con este referente normativo acerca de la naturaleza jurídica de la mentada Caja de Compensación, las pruebas arrojadas a las presentes diligencias indican que COMFENALCO VALLE DE LAGENTE, desarrolló para el municipio de Palmira en el año 2016 un proyecto de vivienda denominado RINCON DE MIRRIÑAO para lo cual solicitó el registro de urbanizador y/o constructor ante la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda del municipio, entidad que concedió el registro mediante Resolución No. 1160.13.3.07 de fecha 25 de mayo de 2016.

Tal proyecto urbanístico lo llevó a cabo a través de la firma PROYECTOS Y DESARROLLO URBANO SAS por medio del contrato CNT 2017-529 del 5 de junio de 2017, el cual inició su construcción el 12 de junio del mismo año, conforme se evidencia en el acta de inicio suscrita con el representante legal del constructor y el Interventor designado por COMFENALCO VALLE DE LAGENTE y su ejecución culminó el 31 de julio de 2018 a juzgar por el contenido del acta de liquidación de la misma fecha.

Ahora, si bien dentro del objeto social de COMFENALCO VALLE DE LAGENTE no se establece de manera precisa la actividad de construcción y/o vendedor de inmuebles destinados a vivienda, lo cierto es que para la vigencia del año 2016 dicha Caja de Compensación solicitó al municipio de Palmira el registro para llevar a cabo tal actividad consistente en adelantar el proyecto RINCON DE MIRRIÑAO lo que eventualmente lo ubicaría como sujeto pasivo de la contribución especial establecida en el artículo 1.2.5.2 del Acuerdo No. 086 del 3 de diciembre de 2019; pues, actuó como constructor y vendedor de inmuebles; para ello basta con revisar el contenido de la petición de revocatoria para llegar a esa conclusión dado que se advierte que:

**“3 Para realizar las actividades de construcción en el municipio de Palmira, la Corporación a la que represento realizó solicitud del registro de urbanizador y/o constructor ante la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda del municipio. Entidad que concedió el mencionado registro a COMFENALCO VALLE DELAGENTE mediante Resolución No. 1160.13.3.07 de fecha 25 de mayo de 2016” (Resalte fuera de texto).**

A esta actividad constructora le siguió que el precitado peticionario fue el que llevó a cabo la actividad comercializadora de los inmuebles construidos lo que indica que para la época de los hechos tenía la doble condición: Constructor y vendedor.

Bajo tales lineamientos, fácil es concluir que aunque el objeto social de COMFENALCO VALLE DE LA GENTE está ligado a una función social que se materializa a través de actividades destinadas a lograr el bienestar de los trabajadores y sus familias, lo cierto es que en desarrollo de este objeto asumió la condición de constructor de manera temporal; tan es así, que solicitó el registro que le daba tal calidad a la administración municipal de Palmira, precisamente para llevar a cabo un proyecto urbanístico denominado RINCON DE MIRRIÑAO, mismo que fue construido y comercializado por esa Caja de Compensación.

No obstante lo anterior, el análisis frente a si COMFENALCO VALLE DE LA GENTE era o no sujeto pasivo de la contribución especial a que alude el artículo 1.2.5.2 del Acuerdo No. 086 del 3 de diciembre de 2019 debe analizarse a la luz de la entrada en vigencia del mismo y a los ingresos que por la actividad constructora pudo haber reportado en esa misma vigencia.

Efectivamente el artículo 3° del mentado Acuerdo señala:

Centro Administrativo Municipal de Palmira - CAMP  
Calle 30 No. 29 -39: Código Postal 763533  
www.palmira.gov.co  
Teléfono: 2709521



SC - CER415753



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia  
Departamento del Valle del Cauca  
Alcaldía Municipal de Palmira  
**DESPACHO ALCALDE**

**RESOLUCIÓN**

TRD-2024-100.13.039

*“ARTICULO 3º.- VIGENCIA Y DEROGATORIAS: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación, surte efectos fiscales a partir del primero (1) de Enero de 2020, y modifica y/o deroga todas las disposiciones del orden municipal que le sean contrarias, con excepción de los Acuerdos de Tasas y Tarifas que regulan vigencias sujetas a revisión y aforo y las multas que no hayan caducado”.*

Corolario de lo expuesto, el artículo 1.2.5.2 del plurimentado Acuerdo, establece que la contribución especial se cobrará a razón de 80 centavos por cada \$1.000.00 del total del activo reflejado en su Balance al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al cobro, mientras dure su registro de constructor.

Es decir que si el Acuerdo No. 086 del 3 de diciembre de 2019, tuvo efectos fiscales a partir del 1º de enero de 2020, el cálculo de la contribución especial debió hacerse con el balance con corte al 31 de diciembre de 2019, fecha para la cual el proyecto urbanístico ya se había terminado a juzgar por el acta de terminación y liquidación del contrato suscrito con la firma PROYECTOS Y DESARROLLO URBANO SAS que data del 31 de julio de 2018.

A juzgar por los hechos, la contribución especial de que trata el artículo 1.2.5.2 del Acuerdo No. 086 del 3 de diciembre de 2019 está ligada a que el sujeto pasivo de la contribución lleve a cabo no solo actividades de construcción y/o urbanizador sino que en su balance del año inmediatamente anterior se vean reflejados ingresos por este concepto; pues, de no ser así, sería hacer un cobro de lo no debido y causar un agravio injustificado.

Es claro entonces que dicha contribución está dirigida única y exclusivamente a aquellas personas naturales o jurídicas que se dedican exclusivamente a la construcción y urbanizadores dedicados a la enajenación de inmuebles destinados a vivienda y, si bien COMFENALCO VALLE DE LA GENTE asumió ese rol de manera temporal al punto que solicitó el registro para llevar a cabo esa actividad, lo cierto es que la misma se consolidó mucho antes de entrar en vigencia el Acuerdo No. 086 del 3 de diciembre de 2019 lo que hace concluir que el cobro realizado a través de la Resolución No. 53 del 18 de agosto de 2020 se tornaba improcedente, máxime si como lo indicó la Doctora MARTHA CECILIA RADA MESA, Contadora de COMFENALCO VALLE DE LA GENTE, mediante certificación calendada 5 de abril de 2024, el valor de los activos destinados para construcción de vivienda a diciembre 31 de 2019 en la ciudad de Palmira fue de cero (0) pesos. En ese sentido, mantener vigente el acto administrativo objeto de revocatoria es generar un agravio a la mentada Caja de Compensación entendido este como el perjuicio causado en sus intereses económicos, dado que la plurimentada Resolución No. 53 del 18 de agosto de 2020 excedió los límites de la razonabilidad jurídica.

Así las cosas, se procederá a revocar el contenido de la Resolución No. 53 del 18 de agosto de 2020.

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR** lo resuelto en la Resolución No. 53 del 18 de agosto de 2020 **POR MEDIO DE LA CUAL SE COBRA UNA CONTRIBUCIÓN**, expedida por la Secretaria de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda del Municipio de Palmira de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

**ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR** a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA – COMFENALCO VALLE DE LA GENTE, identificada con NIT No. 890.303.093-5 a través del



Alcaldía Municipal de Palmira  
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia  
Departamento del Valle del Cauca  
Alcaldía Municipal de Palmira  
**DESPACHO ALCALDE**

**RESOLUCIÓN**

TRD-2024-100.13.039

Director Administrativo y Representante Legal doctor JUAN CARLOS LONDOÑO MEDELLIN el contenido de la presente resolución.

**ARTÍCULO TERCERO:** Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en el Despacho del Alcalde Municipal de Palmira – Valle del Cauca, a los veintiocho (28) días del mes de junio de dos mil veinticuatro (2024).

**VICTOR MANUEL RAMOS VERGARA**  
Alcalde Municipal

Proyectó: Carlos Adolfo Caballero Rojas – Abogado Contratista  
Revisó: Jorge Eliecer Corral Aramburo – Secretario Jurídico  
Aprobó: Víctor Manuel Ramos Vergara – Alcalde Municipal

