



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**

Acción o medio de control. Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Radicado. 19001333100620080007501
Demandante. Salcedo & Compañía Sociedad Agrícola y Ganadera Ltda.
Demandado. Departamento del Cauca
Fecha de la sentencia. Febrero 9 de 2017
Magistrada ponente. GLORIA MILENA PAREDES ROJAS
Descriptor 1. Aspectos probatorios.
Restrictor 1. Pruebas válidamente recaudadas y no controvertidas en su momento procesal.
Restrictor 2. Oportunidades probatorias / Práctica de pruebas en segunda instancia.
Descriptor 2. Impuestos departamentales.
Restrictor 1. Contribución de valorización.
Restrictor 2. Obra pública de rehabilitación de la vía Puerto Tejada – Puente el Hormiguero.
Restrictor 3. Ordenanza 014 de 1997 Estatuto de Rentas del departamento del Cauca/ Resolución departamental 1249 de 2005.
Tesis 1. La práctica de pruebas en segunda instancia está circunscrita a que sean solicitadas antes de que sea admitido el recurso de apelación, siempre y cuando ellas hubieren sido solicitadas dentro de la oportunidad debida y no se hayan podido recaudar por causas no atribuibles a la parte que las pidió.
Tesis 2. La decisión de primera instancia que ordenó a la entidad modificar del valor del gravamen a cargo del demandante para ajustarlo al área real, se ajusta a las pruebas válidamente recaudadas y no controvertidas en su momento procesal, lo que lleva a concluir a la Sala que efectivamente los actos demandados están afectados de nulidad.
Resumen del caso. La a quo ordenó al departamento modificar el cálculo del monto de la contribución de valorización a cargo de la demandante respecto del predio El Jigual, con fundamento en el área real del inmueble. El departamento del Cauca mediante la apelación del fallo de primera instancia cuestiona la decisión favorable frente a la pretensión subsidiaria del actor y solicita su revocatoria, porque en su consideración la a quo le dio validez a la copia del folio de matrícula inmobiliaria aportada, sin solicitar su actualización, ni verificar o controvertir dicho documento, y finalmente porque no realizó inspección judicial a fin de constatar el área real del predio, motivo por el cual solicita que en segunda instancia, se practiquen estas pruebas.
Problemas jurídicos. ¿Debe ser revocada la sentencia de primera instancia con base en el argumento de que la a quo no solicitó la actualización del certificado de matrícula

inmobiliaria, ni lo controvertió y tampoco dispuso la práctica de una inspección judicial con el fin de verificar en forma personal la verdadera extensión del inmueble?

¿En la etapa procesal en que se encuentra el asunto, puede el ad quem practicar las pruebas solicitadas, como juez de segunda instancia?

Decisión. Confirma la decisión de la a quo que accedió a la pretensión subsidiaria de la demanda en relación con la pretensión de la corrección del valor de la contribución, y negó las demás pretensiones.

Razón de la decisión.

Es así como la práctica de pruebas en segunda instancia está circunscrita a que sean solicitadas antes de que sea admitido el recurso de apelación, siempre y cuando ellas hubieren sido solicitadas dentro de la oportunidad debida y no se hayan podido recaudar por causas no atribuibles a la parte que las pidió.

Al revisar el expediente se constata que las partes en las oportunidades legales no solicitaron la práctica de las pruebas que ahora el apelante pretende se realicen, por lo que al no estar comprendida esta situación en las normas sobre oportunidades probatorias en segunda instancia, no es viable acceder a ello. Adicionalmente la copia del folio del certificado fue aportada en copia auténtica con la demanda, y de ella se corrió traslado al demandado cuando le fue notificada de la admisión, sin que en ningún momento procesal fuera tachado, y es solo en este momento procesal, cuando la decisión le es adversa, es que pretende controvertirla.

*Adicional a lo anterior, se observa y constata en la **copia auténtica** del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al predio el Jigual, que fue adquirido en el año 1974 y su extensión para ese momento era de **120.4900 M2**, área que se conserva sin modificaciones hasta el año 2008, cuando fue expedido dicho certificado, incluso vigente para cuando se presentó la demanda, es decir que para la fecha de la imposición y cobro de la contribución la extensión del terreno no sufrió modificación que implicara su ampliación a 201.5000 M2 (...)*

Por tal motivo, la decisión de primera instancia que ordenó a la entidad modificar del valor del gravamen a cargo del demandante para ajustarlo al área real, se ajusta a las pruebas válidamente recaudadas y no controvertidas en su momento procesal, lo que lleva a concluir a la Sala que efectivamente los actos demandados están afectados de nulidad, en razón a que el cálculo del valor del gravamen se hizo con fundamento en un área de extensión de terreno superior -201.5000 M2, cuando correspondía a 120.4900 M2, argumento que fue expuesto por la parte actora en el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución 4211 de 2008, tema sobre el cual omitió pronunciarse en la resolución 5233 de 2008, razones suficientes que llevan a la confirmación de la sentencia recurrida.

Observación del Despacho sobre la relevancia de la sentencia. En la providencia, después de referirse el régimen legal que regula lo concerniente a la valorización, se determina la nulidad de los actos que determinaron tal impuesto respecto de un predio propiedad de la sociedad actora, toda vez que su cálculo se efectuó sobre un área mayor a la que realmente tenía el bien.

Nota de Relatoría. Con la finalidad de ampliar la base de datos del lector, sobre el descriptor **impuestos departamentales** y **restringido: contribución de valorización**, ver también

sentencias del 15 de diciembre de 2016, Luis Carlos Nicholls Villegas vs Departamento del Cauca. Contribución de impuesto de valorización, para obra de interés público. Confirma – niega, los departamentos tienen facultad de imponer gravámenes y providencia de la misma fecha, Nicholls & Compañía vs Departamento del Cauca, Contribución de impuesto por valorización, destinado a obra pública. No hubo prescripción extintiva al momento que el departamento ordenó liquidar el impuesto. Confirma – Niega. M. P. Gloria Milena Paredes Rojas.



**REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**

-SALA DE DECISIÓN 001-

Popayán, nueve (9) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Magistrada Ponente: Dra. Gloria Milena Paredes Rojas

Radicación: 19001-33-31-006 – 2008-00075-01
Demandante: Salcedo & Compañía Sociedad Agrícola y Ganadera Ltda
Demandado: Departamento del Cauca
Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SENTENCIA 013

I. OBJETO

Decide la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandada, contra la Sentencia No. 030 del 3 de marzo de 2014, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán, mediante la cual se accedió a las pretensiones subsidiarias de la demanda.

II. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA¹

1.1. Pretensiones

¹ Fl. 73 c.ppal 1

“DECLARACIONES Y CONDENAS

2.1. Que se decrete la NULIDAD de la Resolución 4211-07-2007 de 13 de julio de 2.007, expedida por la JUNTA DE VALORIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, y firmada por el Gobernador del Cauca (E) Presidente de la Junta de Valorización, “por medio de la cual se aprueba el monto total y los cuadros definitivos e individuales de distribución y liquidación de la contribución por el sistema de valorización de la "Rehabilitación de la Vía Puerto Tejada - Puente el Hormiguero, concretamente sobre el ARTICULO SEGUNDO de la parte resolutive que liquida y distribuye la contribución que se le asigna a la sociedad demandante como monto de la contribución que se individualiza en los cuadros y listados que hacen parte integral de este acto administrativo.

2.2.- Igualmente se decrete la NULIDAD de la Resolución No 5233- 10 - 2007 de 29 de octubre de 2.007 expedida y firmada por el Gobernador del Departamento del Cauca, Presidente de la Junta de Valorización, mediante la cual se confirma la resolución referida en la pretensión anterior, y como consecuencia se declarar que la Sociedad demandante está obligada a pagar la contribución por valorización liquidada, o sea la suma de \$75.857.583,25 que la sociedad demandante está obligada a pagar como propietaria del predio denominado EL JIGUAL, y la suma de \$9.875.807,52 que también está obligada a pagar como propietaria del predio denominado LA PALMERA.

2.3.- Como consecuencia de la nulidad que se decrete, se restablezca el derecho de la sociedad demandante SALCEDO & COMPAÑÍA SOCIEDAD AGRICOLA Y GANADERA LTDA en el sentido de que se declare que esta persona jurídica, en su condición de propietaria de los predios denominados EL JIGUAL y LA PALMERA, identificado en su orden con la cédula catastral No. 00-01-0003-0104-000 y No. 00-01-0003-0031 y con matrícula inmobiliaria No. 130.000.1225 y No. 130.000-1420 de la Oficina de Registro de Puerto Tejada, no se encuentra obligada a pagar contribución de valorización alguna por la REHABILITACION DE LA VIA PUERTO TEAJDA –PUENTE EL HORMIGUERO. En caso de haberse cancelado alguna suma de dinero por este concepto, se ordene la devolución del dinero pagado a la Secretaría de Hacienda del Departamento del Cauca, indexado a valor presente.

2.4.- Si las peticiones anteriores no fueren atendidas, en subsidio, solicito que se corrija el error en que se incurrió al determinar el área del predio denominado EL JIGUAL, que en el listado de distribución individual de contribuyentes, anexo a la Resolución No. 4211-07-2007, figura identificado con el número catastral 19573000100030104 y un área total de 201.5000 siendo el área correcta 120.4900 que es la que figura en los títulos inscritos a favor de la sociedad, bajo el folio de MATRICULA INMOBILIARIA 130-00-1225 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto Tejada.

2.5.- El DEPARTAMENTO DEL CAUCA en calidad de parte vencida en este proceso deberá dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los arts.176 y 177 del C.C.A.

2.6.- CONDENA EN COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO, a la entidad territorial demandada, en el caso de que se oponga a las pretensiones de la demanda, ya que es evidente la trasgresión a la Constitución, y el persistir en ello comporta una extralimitación y usurpación de funciones si se tiene en cuenta lo previsto en los artículos 6 y 4 de nuestra Carta Política.”

1.2.- Los hechos

Señala la parte actora que con resolución 4211 de julio de 2007, firmada por el Gobernador del Departamento del Cauca por la cual se aprobaron los “*cuadros definitivos individuales de distribución y liquidación para el cobro por el sistema de valorización*”, acto que tuvo como fundamento la Resolución 1249 de 2005 que ordenó el cobro por el sistema de valorización de la obra pública “Rehabilitación de la vía Puerto Tejada – Puente el Hormiguero” y la Resolución 1037 de julio de 2006, las cuales no fueron expedidas por la Junta de Valorización como por ley corresponde sino por el señor Gobernador, y además por fuera del término del ley. Agrega que por edictos fijados en fechas 20 y 27 de agosto de 2007 fueron convocados los propietarios de los predios ubicados en la zona de influencia para que eligieran a los representantes, reunión llevada a cabo el 14 de abril de 2007; además acatando el art. 125 de la Ordenanza 014 de 1999 y la recomendación efectuada por la firma INCOPLAN S.A. contratada para el estudio de factibilidad para el cobro de la contribución, se determinó en el acto demandado el monto a distribuir con base en el método de áreas y factores, motivo por el cual la firma demandante interpuso recurso de reposición, que fuera resuelto en forma negativa con resolución 5233-10-2007 proferida por el Gobernador y no por la Junta de Valorización. Concluye que con los actos se incurrió en una usurpación de funciones por parte del Gobernador, ya que todas las actuaciones correspondían a la Junta de Valorización.

1.3.- Normas violadas y concepto de violación

Considera desconocidos los artículos 150-10, 330-4, 338, 363 de la Constitución Política

Luego de transcribir las normas constitucionales refiere que en los artículos 150-10 y 330-4 se consagra que la **facultad tributaria impositiva** está asignada en los niveles nacional, departamental y municipal exclusivamente a las Corporaciones de elección popular, y por tanto es indelegable en las autoridades administrativas, tal como lo sostiene el Consejo de Estado en sentencia de 2 de octubre de 1998 que transcribe, motivo por el cual con los actos demandados se transgreden estos mandatos constitucionales al ser expedidos por la Junta de Valorización con fines de establecer la forma de liquidar y cobrar el impuesto, incurriéndose en una usurpación de funciones que está consagrada como causal de nulidad, así se señale como fuente la Ordenanza 014 de 1997. Agrega que igual ocurrió con las Resoluciones 1249 de 2005 por la cual se ordenó el pago de la contribución y al No, 1307 de 2006 que aprobó el estudio técnico, e igual ocurre con la Resolución 5233 de

2007.

Agrega que se irrespetó el **principio de irretroactividad de las normas tributarias** en especial los artículos 338 y 363 Constitucionales que prevén que las ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones no pueden aplicarse sino a partir del de la vigencia de la respectiva ley, por lo que el hecho generador y sus componentes debe ser preexistentes y su aplicación no puede ser retroactiva, por lo que la contribución por valorización es violatoria del citado principio, en tanto que el hecho que dio lugar al tributo tuvo origen en el contrato celebrado en el año 2000 que finalizó en julio del año 2001, y es solo con la Resolución 1249 de octubre de 2005 que se estableció el sujeto pasivo y se ordenó su cobro, situaciones anómalas que violan el ordenamiento jurídico y que por tanto los afecta de nulidad.

Concluye que si no son suficientes estos argumentos, deben tenerse en cuenta los expuestos en el recurso formulado en vía administrativa.

Con escrito separado solicitó la **suspensión provisional** de los actos demandados, con fundamento en los mismos argumentos de la demanda - desconocimiento de los artículos constitucionales 338 y 363- porque los actos demandados fueron expedidos por autoridad no competente y porque se desconoció el principio de irretroactividad normativa en materia tributaria.

2.- RECUENTO PROCESAL

La demanda presentada el 11 de marzo de 2008², fue admitida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, con auto del 22 de mayo de 2008³, previa práctica de prueba anticipada, en el cual también se negó la medida cautelar pedia. La providencia se notificó en legal forma.

2.1.- La contestación de la demanda⁴

El señor Gobernador del Departamento del Cauca, a través de apoderado debidamente constituido, procedió a contestar la demanda para aceptar parcialmente

² Documento inicial del expediente sin foliatura y folio 88 c Ppal 1

³ Fl. 125 c.ppal 1

⁴ Fl 136 c.ppal 2

los hechos de la demanda, y citar todos los actos administrativos proferidos con ocasión de la imposición de la contribución, como fueron la Resolución 1249 de 2005 mediante la cual se ordenó el cobro de la contribución por valorización de la obra rehabilitación de la vía Puerto Tejada – Puente el Hormiguero la cual no fue incluida en las pretensiones de nulidad de la demanda. Agrega que por mandato del artículo 139 de la Ordenanza 14 de 1997 se realizó el estudio técnico y socio económico necesario para establecer la viabilidad y determinación del cobro de la valorización en relación con la obra citada, el cual fue debidamente aprobado por la Junta de Valorización con resolución 1037 de 2006, tal como consta en su numeral 4º. Agrega que en la Resolución 4211 de 2007 consta que el estudio técnico de la firma INCOPLAN se basó en el método de “áreas y factores” por ser el más adecuado según las características de la obra, utilizando el número necesario de factores para cuantificar el beneficio, según el área de los previos, y de esta manera llegar a una distribución equitativa en la liquidación de la contribución, todo con fundamento en las leyes que consagran en gravamen.

Como argumentos de oposición a las pretensiones, acepta que si bien la **competencia** para la expedición de actos referidos al régimen tributario está en cabeza de las Corporaciones Públicas, según los mandatos constitucionales y lo reglado en el artículo 91 del Decreto 1304 de 1970 y el Decreto Legislativo 1604 de 1996, estos también prevén funciones complementarias, en tanto que corresponde a las corporaciones de elección popular señalar los elementos estructurales en relación con el método y sistema tarifario, y por su parte a las autoridades administrativas desarrollar los parámetros previamente establecidos, motivo por el cual los actos demandados. Agrega que no fueron objeto de la demanda las Resoluciones 1249 de 2005 y 1037 de 2006 en las cuales se citan como fundamentos jurídicos las Ordenanzas 02 de 1969, 28 de 1973 y 051 de 1976 –Estatuto de Valorización y Código de Rentas, y en los Decretos Ordenanzales 076 de 1979, 809 de 1995, y en especial la Ordenanza 014 de 1997, actos estos en los que ya estaban previstos los parámetros generales las obras que dan lugar a la contribución, hecho generador y base gravable, así como la integración, y además se previeron las funciones de la Junta de Valorización, agregando que los actos fueron suscritos por el señor Gobernador ello fue en su calidad de presidente de la Junta de Valorización.

En referencia al tema del desconocimiento del principio de irretroactividad en la

aplicación de las normas tributarias, señala que por el hecho de haber citado el Convenio del año 2000 no significa que este sea el origen, en razón a que fue el contrato de obra para la rehabilitación de la vía puente el Hormiguero el origen del mismo por tanto la Resolución 1249 de 2005 mediante la cual se decretó el cobro, distribución y liquidación de la contribución, fue oportuna.

Se refiera al sistema y método empleado para la liquidación y cobro de la valorización, contenido en los Decreto 076 de 1979 y 809 de 1995 , que fueron llevados a la Ordenanza 14 de 1997 en su artículo 123, los cuales permiten realizar un estudio técnico que en este caso estuvo a cargo de la firma INCOPLAN, que llevó a cabo toda clase de encuestas, visitas a propiedades, estudio de las condiciones de cada propietario y formuló las recomendaciones del caso para la liquidación y contribución tendientes a fijar la tarifa que fueron debidamente aprobadas por la Junta de valorización en sesión del 7 de julio de 2006 en la que se explicó uno a uno cada concepto que dieron lugar a la expedición de las Resoluciones 1137 de 2006 y 4211 de 2007, por tanto los cargos de la demanda no están llamados a prosperar.

2.2.- Los alegatos de conclusión

Por auto del 7 de abril de 2011⁵, luego de transcurrido el período probatorio, las partes fueron convocadas para que rindieran alegatos de conclusión, sin que las hicieran uso de este derecho.

Con fecha 25 de agosto de 2011 el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán avocó el conocimiento del asunto y con ato del 25 de octubre de 2011 fue avocado por el Juzgado Sexto Administrativo en Descongestión.

2.3.- La sentencia de primera instancia⁶

Con sentencia No. 030 del 30 de marzo de 2014, el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán, profirió sentencia para acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda, en relación con la pretensión de la corrección del valor de la contribución, y negó las restantes pretensiones, de la siguiente manera:

⁵ Fl. 167 c.ppal

⁶ F. 137 c.ppal 2

*“PRIMERO. Declarar la nulidad parcial de la Resolución No. 4211 del 13 de julio de 2007 ...y de la Resolución 5233 del 29 de octubre de 2010....., en cuanto que en ellos se fijó erróneamente el área del predio EL JIGUAL en 201,5000 hectáreas de propiedad de SALCEDO Y COMPAÑÍA SOCIEDAD AGRICOLA Y GANADERA LIMITADA, cuando conforme al certificado de tradición el área del inmueble es de 120 hectáreas y 4.900 m2.
SEGUNDO. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad parcial de los actos demandados, ORDENESE a la Gobernación del Departamento del Cauca...proceder a reliquidar el valor de la contribución por valorización a cargo de la sociedad SALCEDO Y COMPAÑÍA SOCIEDAD AGRICOLA Y GANADERA LIMITADA propietaria del predio EL JIGUAL teniendo en cuenta que el área real del predio en mención es de 120 hectáreas y 4.900 m2.
Si la aplicación de la nueva liquidación de la contribución por valorización elaborada con base en el área del predio EL JIGUAL resulta un menor valor y el demandado (sic) realizó el pago de la contribución, el Departamento del Cauca procederá a devolver las sumas canceladas en exceso, monto que deberá ser indexado a la fecha de la presente providencia o devengará los intereses moratorios a partir de la fecha de ejecutoria de esta decisión.
TERCERO. NEGAR las demás pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente fallo...”*

Para fundamentar su decisión la Juez citó la sentencia de 24 de octubre de 2013 del H. Consejo de Estado que dice acoge en su integridad, porque en ella resolvió sobre la legalidad de la Resolución 1249 de 2005 en el sentido que el sistema y método de la contribución, así como el tema de las zonas de influencia fueron establecidos previamente en los artículos 116 a 140 de la ordenanza 014 de 1997, y además el acto fue suscrito por el Gobernador como presidente de la Junta de Valorización, organismo facultado para tal efecto; criterio que también aplica al acto demandado Resolución 4211 de 004 que aprobó, liquidó y distribuyó la contribución por valorización por cuanto en ella se materializó lo aprobado por la Junta de Valorización en relación con los estudios técnicos, es decir no hubo usurpación de funciones, motivo por el cual concluye que los actos demandados no están afectados de nulidad.

Y en relación con el principio de irretroactividad de las normas, expone que sobre el tema también se pronunció el Consejo de Estado en la sentencia en cita, y concluye que debe tenerse en cuenta es la fecha de expedición de la resolución 1249 de 2005, y no la resolución 4211 de 2007, por tanto fue proferida dentro de los cinco años, dado que el contrato culminó en el año 2001, por lo que en definitiva la demanda no estaba llamada a prosperar el cargo.

Al pronunciarse sobre la **pretensión subsidiaria**, realiza una comparación entre el certificado de matrícula inmobiliaria del predio EL JIGUAL expedida por la oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Puerto Tejada y el cuadro definitivo individual de distribución y liquidación del cobro de la contribución, para concluir que el valor a cargo de

la firma demandante fue errada en tanto que en el primer documento figura como área 120 hectáreas + 4.900 m², mientras que en el segundo y demás documentos que lo soportan el área sobre la cual se calculó el valor del gravamen fue de 201.5000 hectáreas, lo que acrecentó injustificadamente el monto a su cargo y afecta de nulidad el acto demandado, por lo que corresponde declarar la nulidad parcial.

2.4.- El recurso de apelación contra la decisión de primera instancia

La apoderada del **Departamento del Cauca**⁷ solicita se revoque la decisión de conceder la pretensión subsidiaria, porque el certificado de matrícula inmobiliaria no fue actualizado, no se verificó o controvertió para ver si se trataba de un documento auténtico y no se practicó una inspección judicial para establecer si efectivamente la extensión del predio no correspondía, por lo que solicita se decreten como pruebas estas pruebas.

2.5.- El trámite del recurso de apelación

Surtida la audiencia de conciliación⁸ prevista en el artículo 70 de la ley 1395 de 2010, que se declaró fracasada, fue concedido el recurso de apelación el 10 de junio de 2015, que fuera admitido por el Tribunal con auto del 9 de julio de 2015. Y con auto del 1º de octubre de 2016 se corrió traslado para alegar.⁹

2.5.1. Los alegatos de la parte demandada¹⁰

La apoderada de la **parte demanda** se refiere a lo expuesto en la contestación de la demanda sobre la legalidad del cobro de la contribución por valorización, y en relación con la decisión de primera instancia insiste en la prueba de oficiar a la Oficina de Registro de Puerto Tejada para que remita el certificado de tradición actualizado con el fin de verificar el área del predio, y a la Secretaría Administrativa –Rentas- para que certifique si el actor pagó la suma contenida en los actos demandados.

La parte actora se abstuvo de alegar de conclusión.

2.6.- Concepto de fondo del Ministerio Público¹¹

⁷ Fl. 212 c.ppal

⁸ Fl. 212 c.ppal

⁹ Fl. 221 .c.ppal 2

¹⁰ Fl. 223 ib

Oportunamente el señor Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos, señala la imposibilidad de rendir concepto de fondo en razón a que no cuenta con personal suficiente que le permita realizar un estudio detenido del caso, en razón a que además debe atender los procesos orales y adelantas las conciliaciones prejudiciales.

III.- CONSIDERACIONES

3.- Aspectos Generales

3.1.- La competencia

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia dictada por los Juzgados Administrativos del Circuito de Popayán, conforme lo establecido en el artículo 133 del Decreto 01 de 1984 (C.C.A.), normativa que resulta aplicable por cuanto el proceso se promovió con anterioridad a la vigencia de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹².

3.2. Ejercicio oportuno de la acción

Pretende la parte actora se declare la nulidad de las Resoluciones 4211 de 13 de julio de 2007 y la No. 5233 de 29 de octubre de 2007, que resolvió el recurso de reposición contra la primera, notificada esta última el 13 de noviembre de 2007.¹³

El artículo 136-2 del C.C.A. prevé que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro meses, contados a partir del día siguiente de la notificación, por tanto como la notificación ocurrió el 13 de noviembre de 2007, se disponía para demandar hasta el 14 marzo de 2008, y como la demanda se presentó el 11 de febrero de 2008¹⁴, es claro que se hizo en tiempo oportuno.

3.3.- El problema jurídico a resolver

¹¹ Fl. 228 ib

¹² De acuerdo con el artículo 308 del CPACA, éste “...se aplicará a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia”, la que según el mismo ocurrió a partir del 2 de julio de 2.011.

¹³ FL. 33 C.PPAL

¹⁴ Fl. 8 c.ppal 1

Corresponde resolver a la Sala si confirma o revoca la decisión de primera instancia que accedió a la pretensión subsidiaria referida a reducir el monto de la contribución por valorización teniendo en cuenta el área real del predio EL JIGUAL, bajo los precisos argumentos del recurso de apelación de la parte demandada que solicita su revocatoria, porque el Juzgado le dio la razón a la parte actora tomando como fuente la copia del folio de matrícula inmobiliaria aportada con la demanda, sin que fuera actualizada, ni se verificara o controvirtiera dicho documento, ni se realizó inspección judicial a fin de constatar el área real del predio, por lo que solicita la práctica de dichas pruebas.

3.4.- Lo probado en el proceso

Obran dentro del expediente los siguientes documentos, que pueden ser valorados por cumplir las exigencias del Código de Procedimiento Civil y la Jurisprudencia Nacional, al haberse aportado en copia con la demanda y recogidos en copia auténtica durante el período probatorio.

Los actos que decretan el cobro de la contribución por valorización

-Copia auténtica de la Ordenanza 014 e 1997¹⁵ “por la cual se expide el estatuto de rentas del Departamento del Cauca”:

“ARTICULO 4º. TRIBUTOS DEPARTAMENTALES Comprenden los impuestos, las tasas y las contribuciones.

...
ARTÍCULO 6º. OBLIGACION TRIBUTARIA.

La obligación tributaria es el vínculo jurídico en virtud del cual la persona natural, jurídica o sociedad de hecho está obligada a pagar al tesoro departamental una suma determinada de dinero cuando se realiza el hecho generador previsto en la ley.

ARTICULO 7º. ELEMENTOS SUSTANTIVOS DE LA ESTRUCTURA DEL TRIBUTO. Los elementos sustantivos de la estructura del tributo son: causación, hecho generador, sujetos (activo y pasivo), base gravable y tarifa.

ARTICULO 8º. CAUSACION. Es el momento en que nace la obligación tributaria.

ARTICULO 9º. HECHO GENERADOR. El hecho generador es el presupuesto de hecho establecido por la ley para tipificar el tributo, cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria.

ARTICULO 10. SUJETO ACTIVO. Es el Departamento del Cauca, como acreedor de los tributos que se regulan en este estatuto.

ARTICULO 11. SUJETO PASIVO. Es la persona natural y/o jurídica, la sociedad de hecho, sucesión ilíquida o entidad responsable del cumplimiento de la obligación a cancelar, el impuesto,

¹⁵ Fls. 107 a 124 c.ppal 2

tasa o contribución, regalía, participación o cualquiera otro ingreso establecido en las leyes, ordenanzas o decretos, bien sea en calidad de contribuyente, responsable o perceptor.

ARTICULO 12. BASE GRAVABLE. *Es el valor monetario o unidad de medida del hecho imponible, sobre el cual se aplica la tarifa para determinar el monto de la obligación.*

ARTICULO 13. TARIFA. *Es el valor determinado en la ley o en la ordenanza, para ser aplicado a la base gravable con el fin de obtener el valor del tributo.*

...

CONTRIBUCION POR VALORIZACION

ARTICULO 116. HECHO GENERADOR. *Este tributo se aplicará sobre los bienes raíces que se beneficien por la ejecución de obras de interés público realizadas por el Departamento del Cauca o cualquiera otra entidad delegada por el mismo.*

ARTICULO 117. OBRAS QUE SE PUEDEN EJECUTAR POR EL SISTEMA DE VALORIZACION. *Podrán ejecutarse por el sistema de valorización, las obras que, estando incluidas en el Plan de Desarrollo del Departamento, redunden en incrementos de valor de los predios afectados. Para la implementación de la valorización es necesario adelantar el estudio socioeconómico específico.*

ARTICULO 118. BASE DE DISTRIBUCION. *Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca en los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un 30% más destinado a los gastos de distribución y recaudación.*

ARTICULO 119. ESTABLECIMIENTO, ADMINISTRACION Y DESTINO. *El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se realizará por la autoridad competente del Departamento que efectúe las obras y los ingresos se invertirán en la construcción, mantenimiento y conservación de las mismas o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente.*

PARAGRAFO. *El gobierno departamental designará la entidad encargada de cobrar la contribución de valorización, cuando cualquier entidad de otro nivel le ceda los derechos correspondientes. En todo caso los recursos se invertirán en el mantenimiento y conservación de las mismas o en la ejecución de otras obras prioritarias para el desarrollo del Departamento.*

...

ARTICULO 122. LIQUIDACION DEFINITIVA. *Al terminar la ejecución de una obra, se procederá a liquidar su costo y los porcentajes adicionales que fueron del caso, de acuerdo con los artículos anteriores, y se harán los ajustes y devoluciones pertinentes.*

ARTICULO 123. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN. *Teniendo en cuenta el costo total de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con las contribuciones, el Departamento podrá disponer en determinados casos y por razones de equidad, que solo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra.*

ARTICULO 124. PLAZO PARA DISTRIBUCIÓN Y LIQUIDACIÓN. *La **decisión** de liquidar y distribuir contribuciones de valorización por una obra ya ejecutada debe ser tomada dentro de los cinco (5) años siguientes a la terminación de la obra. Transcurrido este plazo no podrá declararse la obra objeto de valorización departamental, salvo que en ella se ejecuten adiciones o mejoras que puedan ser objeto de la contribución de valorización.*

ARTICULO 125. CAPACIDAD DE TRIBUTACION. *En las obras que ejecute el Departamento o la entidad delegada, y por las cuales fuere a distribuirse contribuciones de valorización, el monto total de estas será el que recomiende el estudio socioeconómico de la zona de influencia que se levantará con el fin de determinar la capacidad de tributación de los presuntos contribuyentes y la valorización de las propiedades.*

ARTICULO 126. ZONAS DE INFLUENCIA. *Antes de iniciarse la distribución de contribuciones de valorización, la Junta de Valorización fijará previamente la zona de influencia de las obras, basándose para ello en el estudio realizado por la oficina de Valorización o aceptado por esta.*

PARAGRAFO 1. *Entiéndase por zona de influencia, para los efectos de este estatuto, la extensión territorial hasta cuyos límites se presume que llega el beneficio económico causado por la obra.*

PARAGRAFO 2. *De la zona de influencia se levantará un plano o mapa, complementado con una memoria explicativa de los aspectos generales de la zona y fundamentos que sirvieron de base para su delimitación-*

...

ARTICULO 132. PAGO DE LA CONTRIBUCION, *El pago de la contribución de valorización se hará exigible en cuotas periódicas, debiéndose cancelar la primera cuota dentro del mes siguientes a la ejecutoria de la resolución que la distribuye, y el saldo en un plazo que no podrá ser inferior a un año ni mayor a cinco años a juicios de la Junta de Valorización-*

...

ARTICULO 137. INTERVENCION DE LOS CONTRIBUYENTES EN EL PROCESO DE VALORIZACION. Siempre que se determine distribuir contribuciones de valorización y que diere lugar al cobro de este tributo, se dará intervención a los propietarios o poseedores materiales que han de soportar las contribuciones de valorización, en el proceso administrativo de su liquidación en la siguiente forma:

1.- Resuelto por la Junta de Valorización que se va a proceder a la liquidación y distribución de las contribuciones por valorización por una obra, se citará por medio de edicto a quienes fueron sus dueños y poseedores materiales para una reunión en la Alcaldía del Municipio en donde se ha de ejecutar la obra.

2.- Los propietarios y poseedores materiales tendrán derecho a elegir dos (2) representantes principales y sus respectivos suplentes.

...

10.- Los propietarios tendrán como funciones:

...

ARTICULO 138. LA JUNTA DE VALORIZACION. Es un órgano de manejo de la contribución y está integrada así:

Por el Gobernador del Departamento o el Secretario que él designe.

Por dos (2) miembros elegidos por los propietarios y poseedores, con sus respectivos suplentes personales.

Por el Jefe de la Dependencia de valorización, quien obrará como secretario de la junta.

Por el Secretario de Obras Públicas.

Por un representante de la Asamblea Departamental del Cauca,

ARTICULO 139. FUNCIONES DE LA JUNTA. Son funciones de la junta de valorización, las siguientes:

1.- Administrar el Fondo Rotatorio de Valorización determinando su forma de inversión, adjudicando las licitaciones y aprobando los contratos que para el desarrollo de sus actividades y ejecución de la obra se requieran.

2.- Aprobar los convenios que se celebren para la ejecución de obras de interés público que den lugar al cobro de contribuciones de valorización.

3.- Determinar las obras de interés público por las cuales se han de exigir contribuciones de valorización.

4.- dictar las disposiciones necesarias por las cuales se han de exigir contribuciones de valorización

5.- Fijar las zonas de influencia de las contribuciones.

6.- Señalar los plazos para el pago de contribuciones.

...”

-Acta No. 001 de sesión de la Junta de Valorización, de fecha 4 de octubre de 2005, en la cual se decide “dar comienzo al proceso de cobro de la mencionada vía”, rehabilitación de la vía Puerto Tejada –Puente del Hormiguero¹⁶

-Resolución 1249 de octubre de 2005¹⁷, por la cual se decreta “el cobro por el sistema de valorización de la rehabilitación de la vía PUERTO TEJADA –PUENTE EL HORMIGUERO”:

“1. Toda obra pública, para que tenga justificación técnica y económica, debe traer beneficio a la comunidad y, en consecuencia, por lo menos parte de esos beneficios deben reintegrarse al erario, para financiación de la misma u otras similares.

¹⁶ Fl. 77 c.pbas

¹⁷ Fl. 34 c.ppal y 69 .pbas

2. *Que de conformidad con los artículos 116 de la Ordenanza 014 de 1997, la contribución de valorización constituye un tributo que se aplica sobre bienes raíces, en virtud del mayor valor que estos reciben por la ejecución de obras de interés público realizadas por el Departamento o cualquier entidad delegada por el mismo y en desarrollo del artículo 118 ibídem, concordante con el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia se deben fijar los parámetros de distribución para liquidar la contribución de valorización.*
3. *Que la rehabilitación de la vía PUERTO TEJADA – PUENTE HORMIGUERO es de suma importancia para el desarrollo socio – económico de la zona; para los propietarios de los predios comprendidos en la zona de influencia, la rehabilitación de la vía produce beneficios reflejados en la reducción en fletes para el transporte y reducción del término de desplazamiento de la carga hacia el resto del país.*
4. *Por el mayor valor de los ingresos generados por la actividad industrial y agropecuaria, el valor capitalizado de estos beneficios futuros constituye el mayor valor que adquieren los predios ubicados en la zona de influencia como consecuencia directa de la actual rehabilitación. Para los usuarios de la vía esto se traduce en ahorro en costos de operación y mantenimiento de los vehículos.*
5. *Que en virtud del convenio Interadministrativo suscrito el 18 de Junio de 1998 entre el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS (INVIAS) y el DEPARTAMENTO DEL CAUCA, se logró la rehabilitación de la vía PUERTO TEJADA - PUENTE EL HORMIGUERO.*
6. *Se hace necesario la celebración de un contrato de consultoría cuyo objeto sea la elaboración del estudio Socioeconómico y de factibilidad para la liquidación, distribución y recaudo de la contribución por valorización de la rehabilitación de la vía PUERTO TEJADA – PUENTE EL HORMIGUERO en una longitud de 14 Kilómetros, el cual determinará la factibilidad de la recuperación de los DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$2.500.000.000) invertidos en la rehabilitación de la vía. De la misma manera el estudio determinará la zona de influencia sobre la cual se hará el riego de la contribución de valorización.*
7. *Que el Departamento cuenta con el recurso disponible proveniente de contribuciones de valorización realizadas anteriormente y que conforme al artículo 119 de la Ordenanza 014 de 1997, se pueden invertir en el estudio socio-económico y de factibilidad.*

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. *Decretar el cobro de la rehabilitación de la vía PUERTO TEJADA-PUENTE EL HORMIGUERO por el sistema de valorización.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *Con el fin de dar cumplimiento al artículo anterior la Administración Departamental contratará los estudios Socioeconómicos y de factibilidad para el cobro por el sistema de valorización de la vía PUERTO TEJADA –PUENTE EL HORMIGUERO de acuerdo a las normas vigentes.*

ARTÍCULO TERCERO. *Contra la presente resolución procede el recurso de reposición que debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su publicación.*

ARTÍCULO CUARTO. *El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su publicación.”*

-Copia del “ANÁLISIS Y ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD PARA LA LIQUIDACION, DISTRIBUCIÓN Y COBRO DE LA CONTRIBUCIÓN DE LA VALORIZACIÓN DEL

MEJORAMIENTO DE LA VIA PUERTO TEJADA –PUENTE EL HORMIGUERO EL DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA”, elaborado por la firma INCOPLAN S.A. Ingeniería, consultoría y planeación en junio de 2006.¹⁸

- Copia del Acta No. 002 de la sesión de la Junta de Valorización de fecha 7 de junio de 2006, que tuvo como fin evaluar el informe elaborado por la firma INCOPLAN sobre los estudios de factibilidad para la liquidación y distribución de la contribución por valorización de la citada obra pública¹⁹.

-Resolución 1037 de 7 de julio de 2006²⁰, *“Por medio de la cual se aprueba el estudio socioeconómico, el listado técnico individual de distribución y liquidación, y se fija la zona de influencia para el cobro por el sistema de valorización de la rehabilitación de la vía PUERTO TEJADA - PUENTE EL HORMIGUERO.”*:

“CONSIDERACIONES

-
- 2.- *Que en virtud del convenio Interadministrativo suscrito el 18 de junio de 1998 entre el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS (INVIAS) y el DEPARTAMENTO DEL CAUCA, se logró la rehabilitación de la vía PUERTO TEJADA-PUENTE EL HORMIGUERO.*
 - 3.- *Que por medio de la Resolución N° 1249, del 27 de octubre de 2005, la Administración Departamental, decreta el cobro de la Rehabilitación de la vía PUERTO TEJADA-PUENTE EL HORMIGUERO, por el sistema de valorización y ordena el estudio Socio económico y de factibilidad para el cobro por el sistema de valorización de dicha vía, de acuerdo a las normas vigentes.*
 - 4.- *Que en reunión sostenida el siete (7) de julio de 2006 celebrada en el despacho del señor gobernador del Departamento del Cauca, La Junta de Valorización Departamental en uso de las atribuciones conferidas por la Ordenanza 014 de agosto 20 de 1997, aprobó por unanimidad el estudio Socioeconómico, la zona de influencia determinada por este, el monto a distribuir y el listado técnico.*
 5. **Que en cumplimiento de la Ordenanza 014 de 1997**, siempre que se determine distribuir contribuciones de valorización y que diere lugar al cobro de este tributo se dará intervención a los propietarios o poseedores materiales que han de soportar las contribuciones de valorización en el proceso administrativo de su liquidación, citando por medio de Edicto a quienes fueren sus dueños y poseedores materiales a una reunión en la Alcaldía del Municipio en donde se ha de ejecutar la obra. Los propietarios y poseedores materiales tendrán derecho a elegir dos (2) representantes y sus respectivos suplentes.

Por lo anteriormente expuesto

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: *Apruébese el estudio Socio - económico y el listado técnico individual mencionado en la parte motiva de esta providencia, para la realización el cobro por el sistema de valorización de la vía PUERTO TEJADA - PUENTE HORMIGUERO.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Determinése para efectos del derrame, distribución y cobro del*

¹⁸ Fl. 58 c.pbas

¹⁹ Fl. 53 c.pbas

²⁰ Fl. 36 c.ppal y 53 c.pbas

gravamen de valorización, a causa de esta obra, como zona de influencia, de acuerdo con los estudios definitivos de la obra, la siguiente:

Límite oriental: ..

ARTÍCULO TERCERO: *Cítese por medio de Edicto, a una Reunión en la Alcaldía del Municipio de Puerto Tejada (Cauca), en la fecha y hora que la Administración determine, para dar participación en el proceso administrativo de su liquidación, a los propietarios o poseedores materiales que han de soportar las contribuciones de valorización.*

-Copia auténtica Acta 09 de 31 de mayo de 2007²¹ de la sesión de la Junta de Valorización con presencia entre otros de los representantes de los propietarios y poseedores de la zona de influencia, cuyo asunto fue “síntesis del proceso de cobro por el sistema de valorización del proyecto rehabilitación de la vía Puerto Tejada – Puente el Hormiguero”, en la que luego de las exposiciones de cada uno de los asistentes, se determina realizar el cobro de la contribución a los predios beneficiados con la obra, para lo cual se expedirá la resolución distribuidora del cobro, y otros aspectos como el descuento del 5% por pago anticipado y de contado y el reconocimiento de honorarios para los representantes de los propietarios.²²

Los actos demandados

-Resolución 4211 de 13 de julio de 2007²³ expedida por el Presidente de la Junta de Valorización del Departamento del Cauca –Gobernador del Departamento, por medio de la cual “se aprueban el monto total y los cuadros definitivos individuales de la distribución y liquidación para el cobro por el sistema de valorización de la REHABILITACIÓN DE LA VIA PUERTO TEJADA –PUENTE EL HORMIGUERO”, por valor total de \$2.986.732.077, dice así el acto:

“La Junta de Valorización del Departamento del Cauca, en uso de sus atribuciones legales, especialmente las conferidas por el capítulo XI de la Ordenanza 014 de 1997 y,

CONSIDERANDO

1.- *De conformidad con los artículos 116 de la Ordenanza 014 de 1997 la contribución de valorización constituye un tributo que se aplica sobre bienes raíces, en virtud del mayor valor que estos reciben por la ejecución de obras de interés público realizadas por el Departamento o cualquier entidad delegada por el mismo y en desarrollo del artículo 118 ibídem, concordante con el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia se deben fijar los parámetros de distribución para liquidar la contribución de valorización.*

2.- *La Junta de Valorización del Departamento del Cauca mediante la Resolución 1249 del veintisiete (27) de octubre de dos mil cinco (2005) ordenó el cobro por el sistema de valorización de la rehabilitación de la vía PUERTO TEJADA –PUENTE EL*

²¹ Fl. 33 c.pbas

²² Fl.33 c.pbas

²³ Fl. 10 y 103 c.ppal

HORMIGUERO dando cumplimiento al Convenio Interadministrativo celebrado en la fecha septiembre 5 de 2000 entre el instituto Nacional de Vías y el Departamento del Cauca para la Rehabilitación de dicha vía.

3.- *De conformidad con el artículo 139 de la Ordenanza No. 014 de 1997, corresponde a la Junta de Valorización Departamental definir la suma de dinero que ha de distribuirse por la ejecución de una obra por el sistema de valorización y aprobar las contribuciones individuales que se asignan a los predios beneficiados por la misma.*

4.- *Mediante resolución 1037 del 14 de julio de 2006, la Junta de Valorización Departamental aprobó el estudio socioeconómico, el listado técnico individual de distribución y liquidación y fijó la zona de influencia para el cobro del gravamen de valorización de la rehabilitación de la vía Puerto Tejada – Puente el Hormiguero-, quedando así determinada la zona de influencia: limite oriental:....*

5.- *De conformidad con las normas que regulan la materia, la oficina de Valorización Departamental mediante sendos edictos fijados durante el término común a un mes, en la Unidad de Impuestos y Rentas del Cauca y en la Alcaldía del Municipio de Puerto Tejada y mediante dos avisos en diariospublicados en fechas 20 y 27 de agosto de 2006 y se citó a los propietarios y poseedores materiales de los predios ubicados dentro de la zona de influencia para que en fecha posterior a la desfijación del edicto se celebrara una reunión para elegir dos representantes. Reunión que se celebró el 14 de abril de 2007 en la sede de COMFACAUCA, eligiéndose por unanimidad a los señores EDGAR ARTURO RAMIREZ MONTERO y WEIMAR POSSU DIAZ, suplentes INGENIO CAUCA representante legal dr. JOHNNY ENRIQUE GALVEZ ALBARRACIN y la señora LUZ MARINA RAMIREZ MEDINA.*

6.- *Acatando lo dispuesto por el artículo 125 de la Ordenanza 014 de 1997 y la recomendación efectuada por la firma INCOPLAN S.A., contratada por el Departamento del Cauca, para realizar el análisis y estudio de factibilidad y cobro de la contribución de valorización del mejoramiento de la vía Puerto Tejada – Puente El Hormiguero-, se determinó que el monto total a distribuir debe ser el correspondiente al valor del costo total de la obra ...\$2.488.943.398...*

7.- *De conformidad con el artículo 118 ibídem, la Junta de Valorización aprobó una adición del 20% de la base impositiva de la contribución, destinada a gastos de distribución y recaudo.*

8.- *Para la distribución de la contribución la firma INCOPLAN S.A., seleccionó el método de áreas y factores por tener las siguientes características:*

...

9.- *Igualmente dicho estudio concluyó que los factores que tiene mayor incidencia en la plusvalía adquirida por los predios de la zona de influencia son:*

Factor zona geoeconómica del predio ...

...

10.- *La Junta de Valorización en sesión del 31 de mayo de 2007 con base en el estudio de valorización contratado, aprobó las contribuciones individuales a distribuir entre 1312 predios para un área de 0.733,14 hectáreas.*

11.- *Con base en los artículos 123, 134 y 135 de la Ordenanza 014 de 1997, y considerando la capacidad de pago de los propietarios y poseedores materiales de inmuebles ubicados en la zona de influencia de la obra rehabilitación de la vía Puerto Tejada – Puente El Hormiguero- cuyas áreas son menores e iguales a cinco (5) hectáreas y por razones de equidad, se determinó y aprobó por parte de la Junta de Valorización del Departamento lo siguiente:*

- a. *Eximir el pago de la contribución individual de la vía Puerto Tejada – Puente el Hormiguero a los propietarios cuyos predios son menores e iguales a cinco (5) hectáreas...*
- b. *Aquellos propietarios de predios beneficiados con el proyecto, que opten por pagar total y anticipadamente la contribución por valorización descrita en los cuadros, se les efectuará un descuento del 5% sobre el monto total de la contribución de valorización.*

...

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Aprobar el monto total de la distribución por concepto de valorización de la obra REHABILITACION VIA PEURTO TEJADA – PUENTE EL HORMIGUERO en una cuantía de (2.986.732.077)

ARTÍCULO SEGUNDO: Liquidar y distribuir, las contribuciones individuales por concepto de valorización en la cuantía ya mencionada, entre las NUEVE MIL SETECIENTAS TREINTA Y TRES CATORCE (9.733,14) HECTÁREAS que conforman la zona de influencia descrita en la parte motiva, de acuerdo con los cuadros y listados que hace parte integral de esta resolución y que contiene el informe predial individual a distribuir.

ARTICULO TERCERO...(...)

Y en cuadro de listado que contiene la fijación del gravamen figura la firma demandante así: “CATASTRO: 19573000100030104 EL JIGUAL AGRICOLA Y GANADERA LTDA.. **AREAS: 201.5000 M2 ...CONTRIBUCION TOTAL \$75.857.583...PAGO ANTICIPADO \$ 72.064.704... CATASTRO: 19573000100030031 LA PALMERA... AGRICOLA Y GANADERA LTDA.. **AREAS: 40,2300 CONTRIBUCION TOTAL \$9.875.807...PAGO ANTICIPADO \$ 9.382.017**”²⁴.**

-Con fecha 31 de agosto de 2007²⁵, la parte demandante presentó recurso de reposición contra el anterior acto, con fundamento en los argumentos esgrimidos a lo largo de la demanda, referidos al desconocimiento del principio de legalidad para fijar el gravamen y el vencimiento del plazo para expedir la Resolución 4211 de 2007, agregando que **el área del predio El Jigual es de 120,4900 hectáreas conforme al certificado de matrícula inmobiliaria, que nuevamente anexa con el recurso, por lo que la contribución sobre el predio debió ser por la suma de \$455.360.199 y no por \$75.857.538.**

-Con resolución 5233 de octubre de 2007²⁶ fue resuelto el recurso de reposición formulado por la parte actora, para confirmar en todas sus partes la Resolución 4211 de 2007, sin realizar pronunciamiento alguno en relación con el área del predio El Jigual..

- Copia “Aviso de Citación” de fecha 30 de julio de 2007 dirigido a la demandante por la Secretaría Administrativa y Financiera del Departamento del Cauca, comunicándole la expedición de la Resolución 4211 de 13 de julio de 2007 por la cual se distribuyó el cuadro de contribuciones individuales por valorización, por el predio

²⁴ FL. 13 C.PPAL

²⁵ Fls. 38 c.ppal

²⁶ Fl. 21 c.ppal 1

El Jigual con área de 202,5000 por valor de \$75.857.583.fl. 8 c.ppal

-Copia estado de Cuenta²⁷: *propietario Agrícola y Ganadera Ltda., nombre del predio. El Jigual...Area hectáreas: 201.5000... pago en seis cuotas de \$10.301.319.... saldo \$75.857.583...*”.

-Copia estado de Cuenta²⁸: *propietario Agrícola y Ganadera Ltda., nombre del predio. La Palmera...Area hectáreas: 40,2300... pago en seis cuotas de \$1.341.555.... saldo \$9.875.807...*”

La propiedad de los predios gravados con la contribución por valorización, objeto de la demanda

-En primer lugar aporta la parte actora el certificado de existencia y representación de la firma SALCEDO & COMPAÑIA SOCIEDAD AGRICOLA Y GANADERA LTDA, cuyo gerente y representante legal es el señor Mario Hernán Salcedo Piedrahita.²⁹

- Copia del folio de matrícula inmobiliaria No. 13-0001225- código catastral 1-003-104³⁰, correspondiente al predio EL JIGUAL, cuya apertura se realizó el 14 de julio de 1978, y en cuya DESCRIPCIÓN figura: “**CABIDA Y LINDEROS predio El Jigual de 120 hectáreas y 4.900 M2 en Puerto Tejada, linderos... ANOTACIÓN: 04-08-74 EP. 8293 constitución Sociedad,, aporte 2 lotes que conforman un solo predio de 120 hectáreas y 4.900 M2... DE: Salcedo Barbosa Mario A: Salcedo Compañía Sociedad Agrícola y Ganadera Limitada..**”, con fecha de expedición: “**No. 08 con fecha 26-02-08 firma del registrador (fdo)...**”

4.- EL FONDO DEL ASUNTO

4.1.- El tema a resolver

El marco fundamental de competencia del Juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, los demás

²⁷ Fl. 6 c.ppal

²⁸ Fl. 7 c.ppal

²⁹ Fl. 1 c.ppal

³⁰ Flo. 5 c.ppal 1

aspectos diversos a los expresamente planteados por el recurrente, se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo³¹.

Entonces, si la pretensión del apelante fija, en principio, el ámbito de competencia material del superior, es preciso que la providencia que desate dicho recurso sea congruente con ella; en otras palabras, la sentencia de segunda instancia deberá estar en *consonancia* con las materias objeto del recurso de apelación.

De este modo, procede la Sala a resolver el presente asunto, en relación con los precisos argumentos de la apelación formulados por la parte demandada, que cuestiona la sentencia favorable frente a la pretensión subsidiaria y solicita su revocatoria, porque en su consideración el Juzgado aceptó las pruebas de la demanda y le dio validez a la copia del folio de matrícula inmobiliaria aportada, sin solicitar su actualización, ni verificar o controvertir dicho documento, y finalmente porque no realizó inspección judicial a fin de constatar el área real del predio, motivo por el cual solicita que en segunda instancia se practiquen estas pruebas.

De esta manera procede la Sala a realizar el análisis del caso, para lo cual en primer lugar se abordarán aspectos generales sobre el gravamen, el contenido de los actos demandados y su fuente legal, para luego referirse al caso concreto.

4.2.- Nociones generales de la contribución por valorización

La contribución por valorización es el instrumento de financiación a través del cual las entidades territoriales buscan promover el desarrollo territorial en material vial, con el recaudo de este tributo, proveniente de la ejecución de una obra considerada como de interés y utilidad pública, cuyas características principales son que se trata de un ingreso público, de carácter obligatorio, de utilidad pública, destinado a un fin específico –sufragar la obra-, y produce un beneficio a la propiedad³².

³¹ Sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997.

³² Corte Constitucional Sentencia C-040/93

Su creación tiene origen en las Leyes 25 de 1921³³, 195 de 1936, 113 de 1937, 1 de 1943, 25 de 1959 y en los Decretos 868 de 1956, 1604 de 1966 y 1394 de 1970, la primera de las cuales consagraba que se trataba de un “**impuesto directo**” dirigido a la atención de los gastos y costos que demandara una obra pública, tasable en proporción al valor de las mismas según el beneficio que reportaran, asignando la función de expedir el sistema y método a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, y para efectos de la distribución y liquidación creó la Junta de Valorización.

Posteriormente, con el artículo 1º del Decreto Legislativo 1604 de 1966, además de ampliarse a los departamentos, los municipios, los distritos o cualquier entidad de derecho público, se cambió el concepto de **impuesto** por el de **contribución por valorización**, denominación que se ajusta a la naturaleza real del tributo en tanto que no se impone a toda la colectividad, sino que grava únicamente a los propietarios y poseedores de predios que obtengan beneficio por la ejecución de una obra pública³⁴, dice la norma:

“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 beneficien 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 beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización.

ARTÍCULO 2º. El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecuten las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras

³³ Ley 25 de 1921: “**Artículo 3º.- Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras. ...Artículo 4º.- La tasación de este impuesto se hará sobre catastros especiales de las propiedades que han de beneficiarse con la obra y obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas, al beneficiarse con la obra y obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas, al beneficio que reporten de las susodichas obras y al presupuesto y costo de éstas. ...Artículo 5º.- La organización, percepción, manejo e inversión de la contribución a que se refieren los dos artículos anteriores, estarán a cargo de Juntas especiales que para el efecto se nombrarán, constituidas por tres miembros que designará el Gobernador del respectivo Departamento, para lo cual tendrá en cuenta los candidatos indicados por la Municipalidad o Municipalidades y los respectivos interesados. En el caso de que la obra y obras interesen a más de un Departamento, la Junta especial será nombrada por el Poder Ejecutivo, para lo cual tendrá en cuenta los candidatos indicados por los Gobernadores de los respectivos Departamentos** **Artículo 6º.- Las Juntas respectivas tendrán autonomía para el manejo de los fondos, desempeñarán sus funciones ad-honorem, tendrán un Tesorero remunerado, a quien se exigirá fianza de manejo; las cuentas detalladas serán llevadas por éste y rendidas al Tribunal de Cuentas del respectivo Departamento. Las Juntas harán la tasación del impuesto, sujeta a la aprobación del Poder Ejecutivo, el cual reglamentará también las funciones de aquéllas.Artículo 8º.- El impuesto regirá por el tiempo que sea necesario, para que con su producto se realicen totalmente las obras materia de su creación; y si para la conservación y sostenimiento de las obras se hicieren precisos gastos ulteriores, se hará la tasación proporcional al del impuesto que se haya de continuar cobrando con tal objeto. .Artículo 9º.- Las Juntas de que trata esta Ley no emprenderán ninguna de las obras en referencia sin el estudio técnico del caso, hecho por los ingenieros que al efecto designen.**

³⁴ Sentencia C - 155 de 2003: “La contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino a un sector de la población que está representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública.”

o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente.

...
ARTÍCULO 9°. Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.

...
ARTÍCULO 15. Los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios establecerán los recursos administrativos sobre las contribuciones de valorización, en la vía gubernativa y señalarán el procedimiento para su ejercicio. Por su parte, en cuanto a contribuciones nacionales de valorización, el Gobierno Nacional, al reglamentar este Decreto fijará tales recursos y el procedimiento correspondiente....”

Como quedó visto, la contribución por valorización tiene su origen en la Ley 25 de 1921, modificada con el Decreto Ley 1604 de 1966, fundamentos normativos que la prevén como un tributo que grava a un grupo determinado de personas naturales y jurídicas cuando se ven beneficiadas por la realización de una obra de interés y utilidad pública, cuyos sujetos activo y pasivo son el Estado y los propietarios y poseedores de inmuebles aledaños a la zona de influencia respectivamente, señala que la base gravable es el costo final de obra y el beneficio que recibe cada predio. Finalmente, en relación con la tarifa o distribución del gravamen, regula el artículo segundo que corresponde fijarla a la autoridad administrativa que ejecuta la obra, disposición que está en consonancia con el artículo 338 Constitucional que *“permite a las autoridades administrativas desempeñar un papel dinámico, siempre y cuando los órganos de representación popular hayan señalado tanto el “sistema” como el “método” para hacerlo*³⁵.

Con base en este fundamento normativo, la Asamblea Departamental del Cauca, profirió la **Ordenanza 014 de 1997 Estatuto de Rentas del Departamento del Cauca**, en la cual, de acuerdo con su transcripción en precedencia, entre otros temas fueron consignadas las condiciones generales para la determinación y distribución de la contribución por valorización, entre ellas la relacionada con el sistema y el método, la base gravable, el hecho generador, es decir que acogió en su integridad la norma de orden superior que creó el tributo.

De esta manera, luego de finalizada en el año 2001 la obra pública de rehabilitación de la vía Puerto Tejada – Puente el Hormiguero, por la Junta de Valorización del

³⁵ Ver sentencias C-040 de 1993, C-495 de 1998, C-1179 de 2001

Departamento del Cauca en el año 2005 se dio inicio al procedimiento administrativo para declarar el cobro, distribución y liquidación de la contribución y en tal sentido fue expedida la Resolución 1249 de 2005, ya transcrita, acogiendo los lineamientos de la Ordenanza 014 de 1997, entre ellos la necesidad de realizar el estudio socio económico que permitiera determinar los aspectos fundamentales de la contribución, tales como el costo de la obra, el beneficio que recibió cada predio de la zona de influencia y la capacidad de pago de los contribuyentes, que fuera elaborado por la firma INCOPLAN S.A. y aprobado con resolución 1307 de 2006.

Luego de expedidos estos actos generales que desarrollaron las previsiones legales y de la ordenanza 014 de 1997, procedió la Junta de Valorización, en cabeza del señor Gobernador del Departamento del Cauca, a expedir los actos demandados mediante los cuales se aprobó el monto total de la distribución de la valorización según el costo total de la obra y demás anexos, en cuantía de \$2.986.732.077, y liquidó y distribuyó la contribución que correspondía a los beneficiados con la obra, de los cuales hace parte los cuadros finales e individuales de distribución del gravamen.

De lo anterior colige la Sala que en la expedición de los actos demandados para la determinación y distribución final del gravamen a cargo de los beneficiados con la ejecución de la obra pública rehabilitación de la vía Puerto Tejada - Puente el Hormiguero, se siguió el procedimiento fijado en la Ley 25 de 1921 y en el Decreto Legislativo 1604 de 1966, los cuales desarrolló en la Ordenanza 014 de 1997, por lo que se puede concluir que las autoridades que expidieron cada uno de los actos eran las competentes y además que fue oportuno el cobro de la contribución por valorización, tema sobre el cual ya se pronunció el H. Consejo de Estado al decidir en segunda instancia la demanda de simple nulidad propuesta contra las Resoluciones 1249 de 27 de octubre de 2005 y 1037 de 14 de junio de 2006 proferidas por la Junta de Valorización del Departamento del Cauca, radicado 2009 0007 01³⁶, ya transcrita en primera instancia, fundamentos que sirvieron de base

³⁶ Sentencia de 24 de octubre de 2013, radicado 2009 00007 01 (18679), C.P. doctora Martha Teresa Briceño de Valencia: **“CARGOS DE NULIDAD. Falta de competencia del funcionario que expidió el acto.** El cargo de nulidad que se planteó en la demanda y que se refuta en el recurso de apelación, se contrae a que la facultad impositiva es exclusiva de las corporaciones de elección popular: Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos municipales o distritales y que dicha facultad es indelegable, razón por la cual, los actos acusados son nulos al haber sido expedidos por el Gobernador del Departamento del Cauca. El demandante también argumentó que aún en el caso de que hubieran sido expedidos por la Junta de Valorización, serían anulables, ya que ese organismo tampoco tenía la competencia para emitirlos. Al respecto, la Sala precisa que, en efecto, la facultad impositiva es propia del Congreso de la República, de las asambleas departamentales y de los concejos municipales y distritales, según el caso. Así lo establece el artículo 338 de la Constitución Política. Ello quiere decir que solamente dichas corporaciones pueden crear tributos. También implica que los

para la decisión de primera instancia que, en este sentido, negó las pretensiones de la demanda.

4.3.- Análisis del caso concreto

El tema a resolver con la presente decisión está referida a los argumentos del recurso de alzada formulado contra la decisión de la A quo de acceder a la pretensión subsidiaria, y que ordena a la entidad a modificar el cálculo del monto de la contribución a cargo de la demandante respecto del predio El Jigal, con fundamento en el área real del inmueble, porque en su criterio debe ser revocada en razón a que la señora Juez al momento del fallo no solicitó la actualización del certificado de matrícula inmobiliaria, ni lo controvertió y tampoco dispuso la práctica de una inspección judicial con fines de verificar en forma personal la verdadera extensión, por lo que solicita a la Corporación se practiquen estas pruebas.

Sea lo primero advertir, que en relación con las oportunidades probatorias, los

elementos diferenciadores de cada tributo, es decir, sujetos activos y pasivos, hechos y bases gravables, y tarifas, deben ser fijados directamente por dichos organismos. Sin embargo, la misma norma constitucional permite que la ley, las ordenanzas o los acuerdos municipales, según el caso, trasladen a las autoridades administrativas la fijación de las tarifas de las tasas y contribuciones que correspondan a la recuperación del costo de servicios prestados o a la participación de beneficios proporcionados. Tal es el caso de la contribución de valorización....En consecuencia, no es acertado el argumento expuesto en la demanda en cuanto a que la competencia para expedir las resoluciones demandadas, esto es, la 1249 de 2005 por medio de la cual se decretó el cobro de la rehabilitación de la vía Puerto Tejada – Puente el Hormiguero y la 1037 de 2006 que aprobó el estudio socioeconómico y fijó la zona de influencia de dicha obra, eran competencia exclusiva de la asamblea departamental, pues a través de dichos actos se regularon aspectos que no hacen parte de aquellos que el artículo 338 CP ha asignado privativamente a los órganos de elección popular, pues el hecho generador, las obras que pueden ser ejecutadas por el sistema de valorización, la base de distribución, los sistemas y métodos fueron previamente definidos por la Asamblea Departamental en los artículos 116 a 140 de la Ordenanza 014 de 1997....Como se explicó, la Ordenanza 014 de 1997, expedida por la Asamblea Departamental del Cauca, reguló todo lo relacionado con la contribución de valorización y para efectos del factor de competencia que se analiza, se destaca el artículo 139 íb., en el que se señalaron como funciones de la Junta de Valorización del Departamento, entre otras, las siguientes: “3. Determinar las obras de interés público por las cuales se han de exigir contribuciones de valorización. (...). 5. Fijar las zonas de influencia de las contribuciones....Por las anteriores razones, contrario a lo decidido por el Tribunal, esta Sala considera que los actos demandados no estaban viciados de nulidad por falta de competencia y, por tanto, prospera el recurso de apelación. Aunque la parte recurrente hizo referencia a la legalidad del sistema y método utilizados en las resoluciones demandadas, esta Sala advierte que este aspecto no hizo parte de los argumentos planteados por el demandante en el libelo inicial, razón por la cual y, de acuerdo con el artículo 170 del C.C.A., no se hará referencia a este aspecto, amén de que tampoco sirvió de fundamento al Tribunal para proferir la decisión apelada.

...
Principio de irretroactividad .El cargo consiste en que, en virtud del principio de irretroactividad, no podía cobrarse la obra por el sistema de valorización, ya que dicha obra ya estaba construida en el momento en que se dispuso su cobro....En esas condiciones, advierte la Sala que el demandante confunde el principio de irretroactividad de la ley tributaria con el plazo que tenía la Administración Departamental para cobrar la valorización de la obra. Lo anterior, por cuanto en el caso concreto y de conformidad con el artículo 116 de la Ordenanza 014 de 1997, el hecho generador de la contribución de valorización lo constituye el beneficio que se genera sobre bienes raíces “por la ejecución de obras de interés público realizadas por el Departamento o por cualquier otra entidad delegada por el mismo”. En esas condiciones, el hecho generador del tributo se concretó en el momento en que la obra fue ejecutada y surgió entonces la obligación de pagar la contribución a cargo de los propietarios de los predios beneficiados, aspecto que ha sido previamente regulado por la normativa departamental....No obstante lo anterior, la Sala advierte que de conformidad con el artículo 124 de la Ordenanza 014 de 1997 y, en relación con las resoluciones que ahora son objeto de demanda, **el plazo para declarar la obra objeto de valorización departamental es de cinco años siguientes a la terminación de la obra.** Según acta de liquidación final a que se hace referencia en el acta 001 de reunión de la Junta de Valorización Departamental17, la obra se terminó el **24 de julio de 2001**, hecho que el mismo demandante reconoce en la demanda, por tanto, la decisión de cobro por el sistema de valorización adoptada por la Junta de Valorización Departamental en Acta 001 del **4 de octubre de 2005**, y luego ratificada en la Resolución 1249 del **20 de octubre de 2005**, se produjo dentro del plazo fijado en la Ordenanza 014 de 1997. Por lo anterior, no prospera el cargo.”.

artículos 183 y 184 del Código de Procedimiento Civil, al que remite el artículo 267 del C.C.A., dice:

“Artículo 183. Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados para ello en este código. Si se trata de prueba documental o anticipada, también se apreciarán las que se acompañen **a los escritos de demanda o de excepciones o a sus respectivas contestaciones, o a aquéllos en que se promuevan incidentes o se les dé respuesta.** El juez resolverá expresamente sobre la admisión de dichas pruebas, cuando decida la solicitud de las que pidan las partes en el proceso o incidente.

Cuando el proceso haya pasado al despacho del juez para sentencia, las pruebas practicadas por comisionado que lleguen posteriormente, serán tenidas en cuenta para la decisión, siempre que se hubieren cumplido los requisitos legales para su práctica y contradicción. En caso contrario, y cuando en la misma oportunidad llegaren pruebas documentales cuyos originales o copias se hayan solicitado a otras oficinas, el juez de primera instancia no las tendrá en cuenta, pero serán consideradas por el superior. Este, de oficio o a petición de parte, ordenará el trámite que falte a dichas pruebas. Si se trata de documentos, la parte contraria a la que los adujo podrá tacharlos de falsos dentro del término de ejecutoria del auto que admita la apelación.”

ARTÍCULO 184. Modificado. D.E. 2282/89, Artículo 1º, num. 90. Oportunidad adicional para la práctica de pruebas a instancia de parte y preclusión. Si se han dejado de practicar pruebas sin culpa de la parte que las pidió, el término señalado para tal efecto se ampliará, a petición de aquélla, hasta por otro igual que se contará a partir de la notificación del auto que así lo disponga. Vencido el término probatorio o el adicional en su caso, precluirá la oportunidad para practicar pruebas y el juez deberá, so pena de incurrir en la falta disciplinaria respectiva, disponer sin tardanza el trámite que corresponda.”

De forma excepcional se pueden practicar pruebas en segunda instancia, cuando se cumplen los requisitos señalados en los artículos 212 y 214 del C.C.A que disponen:

“Artículo 212. APELACION DE LAS SENTENCIAS. Modificado por el artículo 67 de la Ley 1395 de 2010. El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia se interpondrá y sustentará ante el a quo. Una vez sustentado el recurso, se enviará al superior para su admisión. Si el recurso no es sustentado oportunamente se declarará desierto por el inferior. El termino para interponer y sustentar la apelación será de 10 días, contados a partir de la notificación de la sentencia.

Las partes, dentro del término de ejecutoria del auto que admita el recurso, podrán pedir pruebas, que sólo se decretarán en los casos previstos en el artículo 214 del Código Contencioso Administrativo. Para practicarlas se fijará un término hasta de diez (10) días.
(...)”

“Artículo 214. Cuando se trate de apelación de sentencia, las partes podrán pedir pruebas, que se decretarán **únicamente en los siguientes casos:**

1. Cuando **decretadas** en la primera instancia, se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió, pero sólo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.
2. Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.
3. Cuando se trate de documentos que no pudieron aducirse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
4. Cuando con ellas se trate de desvirtuar los documentos de que trata el numeral anterior.”

Al respecto el Consejo de Estado en sentencia de 23 de abril de 2009, radicado 16965, ratificada el 19 de julio de 2012, radicado 18851, consideró:

“Para determinar la procedencia de la solicitud de pruebas en segunda instancia, se debe atender a lo consagrado en los artículos 169 (de oficio) y 212 (a solicitud de parte) del Código Contencioso Administrativo. Proceden a solicitud de parte, cuando se cumplen los siguientes requisitos: i) que la solicitud se haga dentro del término de ejecutoria del auto que admite el recurso de apelación, ii) que se soliciten en los eventos de que trata el artículo 214 del Código Contencioso Administrativo.

En el caso en concreto, se observa que la parte demandante cumplió con el primer requisito, toda vez que la solicitud fue presentada antes de la ejecutoria del auto que admite el recurso de apelación, con la finalidad de que fuera tenida en cuenta dentro de dicha oportunidad procesal.

En cuanto al segundo requisito, se encuentra que el artículo 214 ibídem establece que en segunda instancia se decretarán pruebas únicamente en los siguientes casos: (...)

El artículo 214 ibídem indica que únicamente en los casos allí previstos se decretarán pruebas en segunda instancia, evitando la duplicación de los medios o la inutilización de la primera instancia.

Es decir, que en la segunda instancia no se pueden practicar sino aquellos medios probatorios que por las razones definidas en el citado artículo no pudieron diligenciarse en la primera instancia.

Se observa que la parte demandante no fundamentó que la solicitud de prueba esté en alguno de los eventos contemplados en el artículo 214, por lo tanto, no puede ordenarse su decreto en esta instancia. “

Es así como la práctica de pruebas en segunda instancia está circunscrita a que sean solicitadas antes de que sea admitido el recurso de apelación, siempre y cuando ellas hubieren sido solicitadas dentro de la oportunidad debida y no se hayan podido recaudar por causas no atribuibles a la parte que las pidió.

Al revisar el expediente se constata que las partes en las oportunidades legales no solicitaron la práctica de las pruebas que ahora el apelante pretende se realicen, por lo que al no estar comprendida esta situación en las normas sobre oportunidades probatorias en segunda instancia, no es viable acceder a ello. Adicionalmente la copia del folio del certificado fue aportada en copia auténtica con la demanda, y de ella se corrió traslado al demandado cuando le fue notificada de la admisión, sin que en ningún momento procesal fuera tachado, y es solo en este momento procesal, cuando la decisión le es adversa, es que pretende controvertirla.

Adicional a lo anterior, se observa y constata en la **copia auténtica** del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al predio el Jigual, que fue adquirido en el año 1974 y su extensión para ese momento era de **120.4900 M2**, área que se conserva

sin modificaciones hasta el año 2008, cuando fue expedido dicho certificado³⁷, incluso vigente para cuando se presentó la demanda, es decir que para la fecha de la imposición y cobro de la contribución la extensión del terreno no sufrió modificación que implicara su ampliación a 201.5000 M2: Dice así el documento público:

“Folio de matrícula inmobiliaria No. 13-0001225...código catastral No. 1-003-104... predio EL JIGUAL .. fecha apertura: 14-07-74...DESCRIPCIÓN: CABIDA Y LINDEROS: predio El Jigual...120 hectáreas y 4.900 M2 en Puerto Tejada, linderos... ANOTACIÓN: 04-08-74 EP. 8293 constitución Sociedad.. aporte 2 lotes que conforman un solo predio de 120 hectáreas y 4.900 M2... DE: Salcedo Barbosa Mario A: Salcedo Compañía Sociedad Agrícola y Ganadera Limitada..”, con fecha de expedición: “No. 08 con fecha 26-02-08 firma del registrador (fdo)...”

Por tal motivo la decisión de primera instancia que ordenó a la entidad modificar del valor del gravamen a cargo del demandante para ajustarlo al área real, se ajusta a las pruebas válidamente recaudadas y no controvertidas en su momento procesal, lo que lleva a concluir a la Sala que efectivamente los actos demandados están afectados de nulidad, en razón a que el cálculo del valor del gravamen se hizo con fundamento en un área de extensión de terreno superior -201.5000 M2, cuando correspondía a 120.4900 M2, argumento que fue expuesto por la parte actora en el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución 4211 de 2008, tema sobre el cual omitió pronunciarse en la resolución 5233 de 2008, razones suficientes que llevan a la confirmación de la sentencia recurrida.

5.- Las costas

El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 establece que se condenará en costas a la parte que hubiere actuado en forma temeraria, por tanto, como en el presente caso no se observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de las partes, razón por la cual no se condenará en costas.

V.- DECISIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, el Tribunal Administrativo del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por ministerio de la ley,

RESUELVE:

³⁷ Flo. 5 c.ppal 1

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia No. 030 de 3 de marzo de 2014, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán, mediante la cual se accedió a las pretensiones subsidiarias de la demanda, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. No condenar en Costas.

TERCERO. Devuélvase el expediente al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Popayán, para los efectos de ley.

COPÍESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

Los Magistrados

GLORIA MILENA PAREDES ROJAS

PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ