

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, miércoles, 13 de diciembre de 2023

Expediente:	76001-33-31-008-2010-00138-00
Acción:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante:	Armando Barona Mesa – C.C. 1429096 Marcela Barona Montua – C.C. 51678182 marcelabaronamontua@yahoo.com
Apoderada:	Marcela Barona Montua – T.P. 52462 marcelabaronamontua@yahoo.com
Demandado:	Distrito Especial de Santiago de Cali – NIT. 890399011-3 notificacionesjudiciales@cali.gov.co gonzalo_manrique_z@hotmail.com
Min. Público	Rubiela Amparo Velásquez Bolaños prociudadm58@procuraduria.gov.co
Acceso Digital	https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=760013331008201000138007600133

SENTENCIA

I. OBJETO DE LA DECISION:

Procede el Juzgado Diecinueve Administrativo del Circuito Judicial de Santiago de Cali, de conformidad con el artículo 170 del C. C. A., subrogado por el D. E. 2304/89, artículo 38, a proferir la correspondiente sentencia en el asunto de la referencia.

II. SÍNTESIS DE LA DEMANDA:

Los señores Armando Barona Mesa y Marcela Barona Montua formulan demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Municipio de Santiago de Cali (Hoy Distrito Especial), con el fin se hagan las siguientes,

III. DECLARACIONES Y CONDENAS:

Declarar la nulidad de las Resoluciones Nos.411.0.21.0169¹ del 04 de septiembre y 411.0.21.0191² del 14 de septiembre de 2009, 411.0.21.0253³ del 06 de noviembre de 2009 y 411.0.21.0329⁴ del 30 de diciembre de 2009, respectivamente.

También, que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones por las cuales se resolvieron los recursos de reposición interpuestos contra el acto administrativo primigenio: 5451, 5444, 5458 y 5438 del 04 de diciembre de 2009, 33545 del 09 de marzo

¹ "Por medio de la cual se fija el presupuesto y se aprueba la distribución y asignación individual de las contribuciones de valorización por beneficio general para la construcción de un plan de obras, autorizado mediante acuerdo 0241 de 2008, modificado por el acuerdo 0261 de 2009".

² "Por el cual se corrige un yerro caligráfico en la Resolución No. 411.0.21.0169 del 04 de septiembre de 2009".

³ "Por medio de la cual se modifican los artículos 3 y 4 de la Resolución No. 411.0.21.0169".

⁴ "Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 4 de la Resolución No. 411.0.21.0169 de 2009, modificado por el artículo 1 de la Resolución No. 411.0.21.0253 de 2009".

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

de 2010, 13710 del 15 de diciembre de 2009, 28547, 28505, 28502 y 28525 del 23 de diciembre de 2009.

A título de restablecimiento del derecho solicitan que se les excluya de la distribución y asignación individual de las contribuciones de valorización por beneficio general de sus predios y dejar sin efectos las facturas de cobro de valorización de los respectivos inmuebles.

Que se levante la inscripción del gravamen que en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos pesa sobre los predios.

Que subsidiariamente se asigne una nueva liquidación a la contribución de valorización reduciendo el valor de la misma al valor de beneficio, graduado de acuerdo con los factores y circunstancias que correspondan y se acrediten sin intereses anteriores a la ejecutoria de la sentencia.

Que se condene en costas.

IV. HECHOS:

La causa pretendí, con la cual sustentan las pretensiones, está planteada en los siguientes términos:

Señalan que el municipio de Santiago de Cali impuso la contribución de valorización sobre los bienes inmuebles ubicados en su jurisdicción, incluidos los de los demandantes mediante la Resolución No. 411.0.21.0169 del 4 de septiembre de 2009 que dicho acto administrativo fue corregido por la Resolución 411.0.21.0191 del 14 de septiembre de 2009 y modificado parcialmente por las resoluciones 411.0.21.0253 del 14 de septiembre de 2009 y 411.0.21.0329 del 30 de diciembre de 2009.

Que contra los actos administrativos en mención interpuso recurso de reposición por cada uno de los predios individualizados, los que fueron resueltos a través de las resoluciones 5451, 5444, 5458 y 5438 del 04 de diciembre de 2009, 33545 del 09 de marzo de 2010, 13710 del 15 de diciembre de 2009, 28547, 28505, 28502 y 28525 del 23 de diciembre de 2009.

El demandante Armando Barona Mesa es propietario de varios inmuebles en la ciudad de Cali, los que se describen así:

No.	Dirección	Matricula inmobiliaria	Numero predial
1	Carrera 2A Oeste No. 5-100. Apto. 701 del Edificio Eric	370-114058	B003900330000
2	Carrera 1A Oeste No. 1-75. Apto. 301 del Edificio Jardín Vía Veneto	370-400348	B005600060000
3	Carrera 1A Oeste No. 1-75. Garaje No. 2 del Edificio Jardín Vía Veneto	370-400358	B005603090000
4	Carrera 1A Oeste No. 1-75. Garaje No. 1 del Edificio Jardín Vía Veneto	370-400357	B005603280000
5	Calle 18 Norte No. 9-33	370-68492	B017100100000
6	Calle 11 No. 5-54. Oficinas 811-812	370-68416	A024200400902
7	Avenida 4 Oeste No. 5-250. Apto. 201	370-299586	B007700570000

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

8	Avenida 4 Oeste No. 5-250. Garaje No. 2	370-299535	B007700060000
---	---	------------	---------------

La demandante Marcela Barona Montua es propietaria de los siguientes predios ubicados en la ciudad de Cali:

No.	Dirección	Matricula inmobiliaria	Numero predial
1	Carrera 25D Oeste No. 8-14. Apto. 302 del Edificio María Teresa II	370-440242	G005200220901
2	Carrera 83 No. 14-130. Apto. 502. Edificio Gerona	370-299837	K087400170000

Para la determinación de la contribución por valorización a los predios de los accionantes no se tuvo en cuenta el presupuesto o costo total de la obra, ni el beneficio que se obtendría, razón por lo cual no es viable el cobro de la contribución.

V. TRÁMITE

El proceso fue radicado el 27 de abril de 2010⁵, correspondiéndole por reparto al Juzgado Octavo Administrativo, siendo admitido mediante providencia del 21 de septiembre de 2010⁶, misma en la que se negó la medida provisional solicitada.

La parte actora reformó la demanda mediante escrito visible a folios 1 a 18 del cuaderno No. 2, la que fue admitida por auto del 26 de junio de 2015 (Folios 119 a 120 del cuaderno No. 1B.).

VI. POSICIÓN DE LA DEMANDADA

- El Municipio de Santiago de Cali (Hoy Distrito), contestó la demanda y su reforma oponiéndose a todas y cada una de las súplicas de líbelo⁷; no formuló excepciones.

VII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

De esta oportunidad hicieron uso tanto el ente demandado⁸ como la parte actora⁹, quienes se sostuvieron en sus tesis jurídicas.

VIII. CONSIDERACIONES

El problema jurídico se circunscribe en determinar si los predios de los demandantes son pasibles de la contribución de valorización municipal.

Los actos que se enjuician son del siguiente tenor:

- La Resolución No.411.0.21.0169 del 04 de septiembre de 2009, "Por medio de la cual se fija el presupuesto y se aprueba la distribución y asignación individual de

⁵ Acta de reparto – Folio 453 del cdno. ppal.

⁶ Folios 882 a 887 del cdno. ppal.

⁷ Folios 87 a 133 del cdno. ppal. y 124 a 128 del cdno. 2A

⁸ Archivo 11.1 del expediente digital

⁹ Archivo 12.1 del expediente digital

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

la contribución de valorización por beneficio general para la construcción de un plan de obras, autorizado mediante Acuerdo 0241 de 2008, modificado por el Acuerdo 0261 de 2009". (Folios 4 a 9 del cdno. ppal.).

- La Resolución No. 411.0.21.0191 del 14 de septiembre de 2009, "Por el cual se corrige un yerro caligráfico en la Resolución No.411.0.21.0169 del 4 de septiembre de 2009". (Folios 12 a 13 del cdno. ppal.).
- La Resolución No. 411.0.21.0253 del 06 de noviembre de 2009, "Por medio de la cual se modifican los artículos 3 y 4 de la Resolución No. 411.021.0169". (Folios 24 a 28 del cdno. ppal.).
- La Resolución No. 411.0.21.0329 del 30 de diciembre de 2009, "Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 4 de la Resolución No. 411.0.21.0169 de 2009, modificado por el artículo 1 de la Resolución No. 411.021.0253 de 2009. (Folios 21 a 23 del cdno. ppal.).
- La Resolución No. 5451 del 04 de diciembre de 2009, "Por la cual se resuelve un recurso de reposición". (Folios 125 a 129 del cdno. ppal.).
- La Resolución No. 5444 del 04 de diciembre de 2009 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición". (Folios 130 a 134 del cdno. ppal.).
- La Resolución No. 5458 del 04 de diciembre de 2009 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición". (Folios 135 a 139 del cdno. ppal.).
- La Resolución No. 5438 del 04 de diciembre de 2009 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición". (Folios 140 a 144 del cdno. ppal.).
- La Resolución No. 33545 del 09 de marzo de 2010 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición". (Folios 145 a 149 del cdno. ppal.).
- La Resolución No. 13710 del 15 de diciembre de 2009 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición". (Folios 150 a 154 del cdno. ppal.).
- La Resolución No. 28547 del 23 de diciembre de 2009 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición". (Folios 155 a 159 del cdno. ppal.).
- La Resolución No. 28525 del 23 de diciembre de 2009 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición". (Folios 160 a 164 del cdno. ppal.).
- La Resolución No. 28505 del 23 de diciembre de 2009 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición". (Folios 165 a 169 del cdno. ppal.).
- La Resolución No. 28502 del 23 de diciembre de 2009 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición". (Folios 170 a 174 del cdno. ppal.).

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

La contribución por valorización se encuentra regulada a través de diferentes normas. Por ejemplo, con la Ley 25 de 1921¹⁰, que en su art. 3 prescribió:

“Establecerse 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 a los gastos que demanden dichas obras.”

Más adelante, en el literal d del art. 1 de la Ley 195 de 1936¹¹ se señaló:

“Además de las facultades conferidas por la Ley 72 de 1926, el Concejo Municipal de Bogotá tendrá las siguientes:

...

d) Dictar las medidas conducentes para hacer efectiva a favor del Municipio la contribución creada por medio del artículo 3 de la Ley 25 de 1921, y determinar su inversión.”

El art. 7 de la Ley 113 de 1937¹² expresa:

“El impuesto directo de valorización, de que trata el artículo 3o de la Ley 25 de 1921, comprende también el mayor valor que adquieran las propiedades raíces urbanas con la pavimentación de las calles, ya sea que la obra la realice el Municipio con fondos propios o con auxilios de la Nación o del Departamento.

La tasación de este impuesto se hará sobre catastros especiales de las propiedades beneficiadas con la pavimentación, y proporcionalmente al valor de ellas.

Quedan excepcionados de pagar el impuesto los dueños de inmuebles cuyo valor no alcance a quinientos pesos (\$500), y siempre que sean reconocidamente pobres. Para esta excepción se tendrá en cuenta el avalúo catastral.”

En la Ley 1 de 1943¹³, sobre la contribución se anotó:

“ARTICULO 18. Los Municipios a que se refiere esta Ley podrán exigir el impuesto de valorización establecido por las Leyes 25 de 1921 y 195 de 1936, teniendo en cuenta el mayor valor que reciban los predios favorecidos con las obra de servicio público, aunque no hayan sido ejecutadas por el Municipio sino por la Nación, el Departamento o cualquiera otra entidad de carácter público; y sin considerar para ello solamente el costo de las mismas. Los Municipios señalarán, la forma de hacer efectivo el impuesto de que trata este artículo sin sujeción a las normas legales anterior a la presente ley.

ARTICULO 19. Los Municipios que hoy no tienen derecho a establecer el impuesto de valorización podrán establecerlo, distribuirlo, recaudarlo e invertirlo para obras de interés público local que previamente sean juzgadas como tales y oportunas por el Gobernador o Intendente respectivo.

¹⁰ “Por la cual se crea el impuesto de valorización y se dictan medidas para el saneamiento de varias ciudades”

¹¹ “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre régimen político y municipal”

¹² “Por la cual contribuye la Nación a la construcción de varias obras públicas en algunos Municipios del país”

¹³ “Por la cual se otorgan ciertas facultades a algunos Municipios y se dictan otras disposiciones”

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Los planos y presupuestos de tales obras, así como la distribución del impuesto entre los propietarios beneficiados, no surtirá efecto sin la aprobación del Gobernador o Intendente respectivo. Esta limitación no se refiere a los Municipios que ya tienen establecido el impuesto de valorización.

ARTICULO 20. Todo impuesto de valorización se hace exigible cuando esté ejecutoriada la resolución administrativa que lo impone.

ARTICULO 21. Para la efectividad del impuesto de valorización se hacen extensivos, a éste los artículos, 1º y 2º de la Ley 33 de 1896 y el artículo 17 de la Ley 81 de 1931. Quedan obligados los Visitadores de Hacienda Nacional a vigilar el cumplimiento de este artículo."

Por su parte, la Ley 25 de 1959¹⁴ explicó:

"ARTICULO 19º La Nación, los Departamentos y Municipios, así como sus respectivos organismos o establecimientos descentralizados o autónomos, harán efectivo el impuesto especial y directo de valorización establecido por las leyes, siempre que construyan obras de riego, desagüe y drenaje de terrenos, regulación de corrientes de agua, limpieza y canalización de ríos, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, y demás obras de igual o similar naturaleza, con el objeto principal de recuperar, defender o mejorar tierras.

ARTICULO 20º El impuesto de valorización que se cause de conformidad con el artículo anterior, además del costo total de las obras construidas o continuadas a partir de la expedición de la presente Ley, podrá comprender también hasta una tercera parte del beneficio líquido que recibieren los respectivos predios.

ARTICULO 21º El costo total de las obras incluirá el capital invertido en su estudio y construcción, los intereses del mismo capital y los gastos de administración; dicho costo será repartido entre las propiedades en proporción al beneficio que recibieren con la ejecución de las obras.

ARTICULO 22º Por beneficio líquido deberá entenderse, para los efectos del artículo 20, la diferencia entre el monto de la valorización del predio y el costo proporcional de las obras que le corresponda."

Con el Decreto 868 de 1956¹⁵, que luego fue adoptado como legislación permanente por la Ley 141 de 1961¹⁶ se dio un marco jurídico al impuesto de valorización.

Con el Decreto 1604 de 1966¹⁷, sucedió lo mismo, esto es, con la Ley 48 de 1968¹⁸ se adoptó como legislación permanente. De este decreto podemos destacar el 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

¹⁴ "Por la cual se provee a la financiación de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, y se dictan otras disposiciones"

¹⁵ "Por el cual se dictan normas sobre el Impuesto de Valorización"

¹⁶ "Por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones"

¹⁷ "Por el cual se dictan normas sobre valorización"

¹⁸ "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones".

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

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.

El Consejo Nacional de Valorización, 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, podrá disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que sólo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra.”

Y el Decreto 1394 de 1970¹⁹ reglamentó la normatividad sobre valorización.

Para la Corte Constitucional la contribución por valorización puede entenderse:

“ ...

10.- Pues bien, en el caso de la valorización la jurisprudencia y la doctrina coinciden en considerar que el modelo normativo acogido desde 1966 hace referencia a una “contribución especial”, es decir, a la compensación por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizada por una entidad²⁰.

La Corte ha explicado el alcance de la contribución especial de valorización (que para efectos prácticos se utilizará en lo sucesivo simplemente como contribución de valorización) y sus características especiales en los siguientes términos²¹:

“La contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino 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.

Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una “imposición de finalidad”, esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia.

La contribución de valorización, según se deduce del inciso 1 del art. 317 de la Constitución, es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios, sino por la Nación o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble.

La destinación de los ingresos por valorización, si bien la señala el legislador, no surge de la sola voluntad política de éste, sino de la naturaleza misma de la renta, que se constituye en orden a lograr, así sea en parte, el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público.”

“ ...”

CASO EN CONCRETO

¹⁹ “Por el cual se reglamentan normas sobre valorización”

²⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-144/93 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre el caso allí analizado ver fundamento No. 15 de esta sentencia.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998 MP. Antonio Barrera Carbonell. Sobre el caso allí analizado ver fundamento jurídico No.7 de esta sentencia.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Para el asunto que nos convoca tenemos que el ente territorial expidió el Acuerdo No. 178 de 2006, por medio del cual se establece el estatuto de valorización en el Municipio de Santiago de Cali.

Justamente el artículo 55 resulta muy importante para las resultas del proceso, luego que fue concretado en el acto administrativo primigenio hoy demandado, esto es, la Resolución No.411.0.21.0169 del 04 de septiembre de 2009, de ahí que sea del caso citarlo:

“ ...

Expedición del acto administrativo de imposición. Una vez surtida la intervención de los representantes de propietarios y resueltas las objeciones por la administración municipal, corresponde al Alcalde del Municipio de Cali, aprobar por medio de Resolución motivada la distribución y asignación individual de las contribuciones de valorización, acto administrativo que deberá contener:

- a) *En los considerandos se dejará constancia del trámite administrativo cumplido, desde su iniciación con el Acuerdo del Concejo Municipal que decreta el cobro de la contribución de Valorización por la obra, plan o conjunto de obras, del aviso de convocatoria a los propietarios o poseedores para ejercer su derecho de intervención; de la elección de representantes y su participación en las etapas de formación del monto total distribuible; de los estudios de beneficio y proyecto de liquidación de las contribuciones; de las objeciones de los representantes y las respectivas decisiones adoptadas.*
 - b) *Igualmente en la parte considerativa del acto administrativo deberá plasmarse un resumen del presupuesto o cuadro de costos de la obra, plan o conjunto de obras y el monto total distribuible aprobado y se explicará en síntesis el método seguido para la liquidación y distribución de las contribuciones.*
 - c) *La parte resolutive dará aprobación a la distribución de las contribuciones de valorización por la obra, plan o conjunto de obras, según los cuadros o listados anexos a la resolución, los cuales deberán contener al menos:*
 - *Nombre de los propietarios*
 - *Direcciones de los inmuebles*
 - *Identificación Catastral y/o folio de matrícula inmobiliaria*
 - *Cabida del predio o medida del frente según el caso*
 - *La contribución de valorización que corresponda a cada predio**Los cuadros de distribución se consideran parte integrante de la resolución de imposición y llevarán las firmas del Secretario de Infraestructura y Valorización y del responsable de la liquidación de las contribuciones.*
Igualmente en la parte resolutive se fijarán las formas de pago de las contribuciones y los intereses de plazo y mora a que haya lugar, según lo establecido en el presente estatuto.
 - d) *Se indicará la procedencia del recurso de reposición contra la resolución que fija las contribuciones, el término para su interposición y los requisitos para su ejercicio de acuerdo a la ley.*
- “ ...”

En lo que se refiere a los métodos de distribución el art. 25 del citado acuerdo expresa:

“Métodos de distribución. Los principales métodos de distribución utilizados son:

- a) *Métodos de los frentes. Cuando los frentes de los inmuebles a una vía determinen el grado de absorción del beneficio de una obra, se distribuirán las contribuciones en proporción a ellos.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

- b) *Métodos simples de áreas. Cuando el beneficio que produce la obra es uniforme en toda la zona, la distribución de las contribuciones se efectuara en proporción a las áreas de los predios beneficiados.*
- c) *Métodos de las zonas. Utilizando este método, la distribución se efectúa en zonas paralelas al eje de la obra, determinadas por líneas isobeneficas. Las zonas absorben un porcentaje decreciente del gravamen a medida que se alejan del eje de la obra.*
- d) *Métodos de los avalúos. Empelado este método, la distribución de las contribuciones se efectúa en forma proporcional a las diferencias de los avalúos de los predios, antes y después de la ejecución de la obra.*
- e) *Métodos de los factores de beneficio. Según el cual los beneficios se miden mediante el empleo de un coeficiente o número sin unidades, logrando base en todos los factores que puedan influir en el mayor valor de los lotes: topografía del terreno, calidad del suelo, frente, área, forma, distancia, precio de la tierra, utilización de la misma, densidad vial, condiciones de accesibilidad, tanto de los vehículos como peatones y servicios, nivel socio-económico de los propietarios y otros aspectos que se consideren importantes.*

Parágrafo 1. Cuando las circunstancias lo exijan, los métodos de distribución se puedan combinar para obtener mayor exactitud de la tasación del beneficio.

Parágrafo 2. Para la aplicación del sistema de la contribución de valorización, podrá empelarse cualquiera de los métodos enunciados anteriormente, la combinación de los mismos u otro que se ajuste a las condiciones de beneficio de la obra, plan o conjunto de obras.”

Con el Acuerdo No. 190 de 2006, por el cual se modifica y adiciona el Acuerdo 0178 de febrero 13 de 2006, se desarrolla el concepto de valorización por beneficio general y se dictan normas complementarias y conexas se dice:

“Artículo 1 Modifíquese el artículo 1 del Acuerdo No. 0178 del 13 de febrero de 2006, el cual quedará así:

ARTICULO 1. Noción de la contribución de Valorización. La Contribución de Valorización, es un gravamen real, obligatorio, decretado por el Municipio de Santiago de Cali, sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro, destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público, que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de las mismas.

PARÁGRAFO 1. Entiéndase el Beneficio en su concepto más amplio y general, sin limitarlo al de mayor valor o plusvalía y sin calificarlos necesariamente con una connotación económica.

PARÁGRAFO 2. El Municipio de Santiago de Cali, podrá cobrar la contribución (es) de Valorización a su favor por obras ejecutadas por la Nación o el Departamento del Valle o cualquiera de las entidades descentralizadas de los niveles nacional, departamental o municipal dentro de su jurisdicción, previa autorización del Gobierno Nacional o Departamental o de las entidades descentralizadas, según el caso.

ARTÍCULO 2. Formas de aplicación de la Valorización. La aplicación de la contribución por valorización en el Municipio de Santiago de Cali, debe realizarse utilizando uno de los siguientes conceptos: a) Por beneficio directo o local y b) Por beneficio General. La Distribución del gravamen se aplicara por beneficio directo cuando se trate de la construcción de una obra pública puntual, o de un conjunto de obras públicas que presenten continuidad especial, geométrica y geográfica. La Distribución del gravamen se aplicara por beneficio general cuando se trate de la construcción de un conjunto de obras públicas ubicadas en diferentes lugares del territorio municipal y que por su localización, tipo de obra y significación urbana, generen beneficio a toda la ciudad.”

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Los actos señalados fueron modificados por el Acuerdo No. 0241 del 08 de septiembre de 2008, por el que se autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio general para la ejecución de un plan de obras previsto en el Plan de Desarrollo 2008-2011.

A su vez, el Acuerdo No. 0261 de 07 de mayo de 2009, el Concejo de Santiago de Cali modificó los Acuerdos 0178 de 2006 y 0241 de 2008.

Así pues, a través de la Resolución No. 411.0.21.0169 de 4 de septiembre de 2009, se fijó por la entidad demandada el presupuesto del plan de obras aprobado por el Acuerdo No. 0241 de 2008 y se aprobó la distribución y asignación individual de la contribución de valorización.

Tomando en cuenta lo anterior, procede el Juzgado a resolver los cargos que se plantearon contra los actos administrativos denunciados:

- Se arguye que los actos administrativos quebrantaron el artículo 338 de la Constitución Política por cuanto el alcalde delegó la fijación de la tarifa y no atendió el método para determinar el beneficio económico que genera la contribución de valorización, yendo en contravía de lo consagrado en los acuerdos municipales Nos. 178 y 190 de 2006, respectivamente.

Hace énfasis en que no se aplicó la metodología para efectos de determinar el beneficio que recibirían los predios con las obras que se ejecutarían en la ciudad de Cali por lo que no hay sustento para iniciar el cobro que se ha realizado de manera indiscriminada sin tener en cuenta costos y la influencia sobre los inmuebles, derivando ello en una arbitrariedad por parte del ente territorial.

Por lo dicho, considera que no es posible imponer la contribución de valorización.

Los argumentos expuestos transitan principalmente por una tesis transversal según la cual, al no tenerse en cuenta el presupuesto o costo total de las obras y contabilizarse el beneficio que recibirían los predios no podía cobrarse la contribución por valorización en el municipio de Cali.

Y son justo estos temas los que ha analizado el Consejo de Estado en diferentes oportunidades, destacándose lo dicho en la sentencia del veintinueve (29) de octubre dos mil veinte (2020), C. P.: Stella Jeannette Carvajal Basto, Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01398-01(24615), Actor: Banco de la República, Demandado: Municipio de Santiago de Cali, en la que indicó:

“... ”

En el caso sub examine se evidencia que, mediante la Resolución 411.021.0169 del 4 de septiembre de 2009, corregida por medio de la Resolución 411.021.0191 del 14 de septiembre de 2009, se distribuyó y asignó de forma individual la contribución de beneficio general para la construcción de un plan de obras autorizado en el Acuerdo 241 de 2008.

Estos actos administrativos identificaron las normas que fundamentaron la imposición de la contribución de valorización para financiar el plan de obras referido. La

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

discriminación de las obras se encuentra en la Resolución 411.021.0169 del 4 de septiembre de 2009.

Los actos señalaron el monto del presupuesto aprobado, los avisos de convocatorias efectuados a los propietarios y/o poseedores de los inmuebles ubicados dentro de la zona de influencia y el término de inscripción de estos, para ser candidatos y representantes en el proceso de formación de la distribución de la contribución.

Se precisó en la parte considerativa del acto que el monto total distribuible correspondió a la suma de \$869.920.000.000, que sería repartido entre todos los predios de las zonas urbana y rural, según el anexo 1 incorporado a esa resolución.

Ahora bien, respecto del método de distribución empleado, el acto acusado señaló de manera general que empleó la «metodología de las áreas y factores», atendiendo los distintos factores que eran aplicables según la categoría del predio (residencial, comercial, industriales y lotes). Sin embargo, no se estableció la prestación a cargo de cada uno de los predios incluidos en la zona de influencia, de tal forma que remitió a los anexos 2 que harían parte integral de los actos definitivos y en los que se individualizaría la contribución para cada contribuyente.

Conforme con lo anterior, la Resolución 411.021.0169 del 4 de septiembre de 2009 y el acto que la corrigió, no determinaron la contribución de valorización de cada predio, pues ello se efectuaría en los anexos 2.

Pudo advertirse, además, que en la parte dispositiva del mencionado acto no se individualizó la contribución a cargo de cada uno de los contribuyentes que tenían predios en la zona de influencia, sino que en la parte resolutive se dispuso: (i) fijar el presupuesto del plan de obras aprobado por el Acuerdo 241 de 2008 del Concejo Municipal de Santiago de Cali; (ii) aprobar la distribución y asignación individual de las contribuciones de valorización; (iii) señalar las formas de pago, el plazo y los descuentos por pagos oportunos; (iv) indicar los intereses que se causaban; (v) ordenar la inscripción del gravamen en los folios de matrículas inmobiliarias de los inmuebles, y (vi) informar el recurso procedente contra dicha resolución”.

Se establece del fallo del órgano de cierre de lo contencioso administrativo que el municipio de Santiago de Cali, en la expedición de los actos administrativos cuya nulidad se depreca, se limitó a señalar las normas en la que se funda la contribución por valorización y la discriminación de las obras a desarrollar, así como su presupuesto el que sería distribuido entre la totalidad de los predios ubicados tanto en el área urbana como en la rural.

También, que se indicó de manera general la implementación de la metodología de áreas y factores, de acuerdo con los componentes aplicables a la categoría de los predios, esto es, residencial, comercial, industriales y lotes; no obstante, se obvió establecer el beneficio que obtendrían los predios que hacían parte de la zona de influencia.

Finalmente, que no se estipuló individualmente la contribución que le correspondía a cada uno de los contribuyentes de predios ubicados en la zona de influencia, ocupándose entonces de asuntos distintos a este.

Pues bien, en el anexo 2 que hace parte integral del acto administrativo primigenio hoy demandando (Resolución No. 411.0.21.0169 del 04 de septiembre de 2009), al fijar la

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

contribución por valorización a cargo de los demandantes, la demandada tuvo en cuenta, entre otros, los siguientes datos²²:

Número Predial	Dirección Predio	Matric.	Propietario	Ident.	Área	Comercial	Residencial	Indust.
B003900330000	K 2A 5 W 76-701P	114058	Barona Mesa Armando	1429096	140	0,00	12.321.897,42	0,00
B005600060000	K1A 1 W 75 301P	400348	Barona Mesa Armando	1429096	58	0,00	6.621.992,44	0,00
B005603090000	K 1A W 1 75 2G	400358	Barona Mesa Armando	1429096	3	0,00	120.321,35	0,00
B005603280000	K 1A 1 W 1 75 G1	400357	Barona Mesa Armando	1429096	4	0,00	141.372.,68	0,00
B017100100000	C 18 N 9 33	23213 (68492)	Barona Mesa Armando	1429096	359	0,00	6.515.347,80	0,00
A024200400902	C 11 5 54 811O	68416	Barona Mesa Armando	1429096	13	947.341,66	0,00	0,00
B007700570000	A 4 W 5 250 201P	299586	Barona Mesa Armando	1429096	-	-	-	-
B007700060000	A 4 W 5 250 2G	299535	Granada Mejía Jaime	6073668	3	0,00	87.394,91	0,00
G005200220901	K25D 08 14 302P	440242	Barona Mesa Armando	1429096	32	0,00	3.062.845,71	0,00
K087400170000	K 83 14 130 502P	299837	Barona Montua Marcela	51678182	45	0,00	3.943.713,79	0,00

Pues bien, de la lectura de los actos administrativos demandados se evidencia que al efectuar la liquidación del valor correspondiente a la valorización para la contribución en la financiación del plan de obras aprobado, la administración no realizó en debida forma la categorización de los predios, no identificó los factores de ponderación que se debía aplicar de acuerdo con el tipo de predio y no se hizo referencia a los demás factores, entre ellos, el beneficio general.

Adicionalmente, la entidad demandada no expuso ni se manifestó sobre los elementos de los métodos de distribución que utilizó a fin de obtener el resultado de la contribución objeto de liquidación respecto de los inmuebles de los demandantes.

De esa forma lo analizó el Consejo de Estado en la decisión reseñada en otro acápite de este proveído, misma que recae sobre el acto primigenio que ahora ocupa la atención de esta instancia: "...Los factores que establece la normativa local no fueron descritos en las resoluciones, ni la operación aritmética que justificara los resultados numéricos, de acuerdo con las particularidades del inmueble, tal como lo establece el artículo 17 del Acuerdo 241 de 2008²³". Contexto que, se reitera, se presenta de igual manera en esta ocasión.

²² Folios 10 a 18 del cdno. ppal.

²³ El artículo el artículo 17 del Acuerdo 241 del 8 de septiembre de 2008 fijó la fórmula para determinar la cuantía de la contribución, teniendo en cuenta para el efecto al producto del área factor de cada predio por el factor de conversión así:

Contribución= área factor x factor de conversión. En el mismo sentido, la reiterada sentencia del 29 de agosto de 2019, Exp. 21695, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

Ci= Ai F bi [M]

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Y, en otro pronunciamiento, al decantar el tema de la contribución por valorización establecida por el municipio de Santiago de Cali, el órgano de cierre de lo contencioso administrativo resaltó²⁴:

(...)

Respecto de los predios Nos. 6, 7, 8 y 10 la entidad demandada en la liquidación no identificó la categoría del predio; sin embargo, en el acápite de área de uso, se especificó que eran de uso comercial y, para liquidar el tributo utilizó los factores de área, distancia, frentes, parques, corredor y avalúo.

La Sala precisa que en ninguna de las liquidaciones de los 13 predios se identificó el factor de ponderación según el tipo de predio y estrato, conforme con los valores registrados en la tabla No. 2 del artículo 4 del Acuerdo No. 241 de 2008, que aplica a todas las categorías. Tampoco se contemplaron los factores de ponderación por área de propiedad en metros cuadrados, de acuerdo con la tabla del artículo 16 del citado acuerdo.

También se omitió enunciar la absorción del monto distribuible, el cual, según el artículo 7 del Acuerdo No. 196 de 2006, es un factor determinante para efectos de la individualización del beneficio.

Si bien, en las liquidaciones analizadas se indicaron los factores numéricos, esta circunstancia por sí sola no configura la motivación suficiente del acto administrativo, pues se requiere la explicación y operación aritmética que justificara los resultados allí contenidos, atendiendo las particularidades de cada uno de los inmuebles, tal como lo exige el artículo 17 del Acuerdo No. 241 de 2008.

Sumado a lo anterior, en la Resolución No. 411.0.21.0169 de 4 de septiembre de 2009, se expuso que para cada uno de los predios se calcularía un área virtual producto del área real afectada y los factores de ponderación, pero en las liquidaciones no se evidenciaría esa situación. Además, también se enunciaron los factores que serían usados y que según cada categoría corresponderían a los siguientes: residencial PH: estrato y tamaño; residencial no propiedad horizontal: estrato, tamaño y construcción; comercial: área y avalúo; institucionales: área; industriales: área y avalúo; y lotes: área y avalúo. No obstante, en las liquidaciones se hizo referencia a factores adicionales a los descritos en el acto administrativo de asignación, como quedó expuesto en precedencia.

La Sala observa que la distribución de valorización estuvo precedida de la memoria técnica en la que se analiza para cada categoría de inmuebles los factores que incidirían en la determinación del tributo, pero, se reitera lo expuesto en la sentencia proferida en el expediente No. 21695, en el sentido que "dicha información es general y abstracta, en la medida en que ese documento no correlaciona los factores con los predios identificados dentro de la zona de influencia (i. e. no identifica un censo de predios y los factores aplicables a estos). Además, la información contenida en esa memoria no permite individualizar los factores que sustentarían la contribución de valorización que estableció la Administración en las resoluciones censuradas y, sumado a ello, no hace parte integral de los actos acusados.

Conforme con lo expuesto, se advierte que en la asignación individual de la contribución de valorización para los predios objeto de estudio, el municipio de Santiago de Cali

Σ Ai Fbi

²⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección cuarta, Consejera ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto. Bogotá, D. C., cinco (5) de noviembre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01498-01(22470)

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

omitió la explicación suficiente de los parámetros y criterios numéricos que se tuvieron en cuenta para fijar el tributo, conforme con lo ordenado en las normas analizadas en esta providencia, razón por la cual, se configura la causal de nulidad por falta de motivación, circunstancia que, a su vez, condujo a que a los contribuyentes se les vulnerara el derecho de defensa y contradicción²⁵

Así pues, lo que se evidencia también en el asunto bajo estudio es que el ente analizó, de acuerdo a la categoría de los inmuebles, los factores que incidirían para establecer el tributo; no obstante, esa determinación se realizó de forma general, pues no se relacionaron los elementos con los predios que se individualizaron en la zona de influencia, lo que no permite estipular factores en los que se basó la contribución de valorización que se estableció por parte del municipio de Santiago de Cali (Hoy Distrito) en los actos administrativos cuya nulidad se deprecia.

Por lo dicho, y en concordancia por lo extensamente decantado por la jurisprudencia aplicable al caso en relación con las falencias avizoradas en la expedición de las resoluciones estudiadas, esta Instancia considera que se configuró una falta de motivación de los actos administrativos acusados.

En conclusión, se accederá a las pretensiones de la demanda, por lo cual se declarará la nulidad parcial de la Resolución 411.0.21.0169 del 04 de septiembre de 2009, y de su Anexo No. 2, por medio de la cual se distribuyó y asignó, de forma individual, la contribución de beneficio general para los predios objeto de debate, y la nulidad total de los actos administrativos que resolvieron los recursos de reposición interpuestos por los actores, emitidos por el municipio de Santiago de Cali²⁶.

A título de restablecimiento del derecho, se declarará que los señores Armando Barona Mesa y Marcela Barona Montua, no están obligados a pagar las sumas por concepto de contribución de valorización respecto de los predios individualizados en otro acápite de este proveído, las que fueron liquidadas en los actos administrativos demandados.

De igual manera se le ordenará al hoy Distrito Especial de Santiago de Cali que emita los oficios correspondientes dirigidos a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali a fin de que sean canceladas las anotaciones que pesan sobre los inmuebles, en relación con la contribución de valorización.

Finalmente, no hay lugar al pago de costas en vista que no se reúnen los requisitos para su imposición.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Diecinueve Administrativo del Circuito de Cali, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

²⁵ “En relación con la motivación de la Resolución No. 411.0.21.0169 de 4 de septiembre de 2009, esta Sala se ha pronunciado en las sentencias de 29 de agosto de 2019, Exp. 21695, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez y de 29 de octubre de 2020, Exp. 24615, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto”.

²⁶ Resoluciones Nos. 5451, 5444, 5458 y 5438 del 04 de diciembre de 2009, 33545 del 09 de marzo de 2010, 13710 del 15 de diciembre de 2009, 28547, 28505, 28502 y 28525 del 23 de diciembre de 2009.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL de la Resolución No. 411.0.21.0169 de 4 de septiembre de 2009, y de su Anexo No. 2, proferidos por el Alcalde de Santiago de Cali, en lo que tiene que ver con la individualización de la contribución de valorización de los predios de los demandantes analizados en esta litis.

SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD TOTAL de las Resoluciones Nos. 5451, 5444, 5458 y 5438 del 04 de diciembre de 2009, 33545 del 09 de marzo de 2010, 13710 del 15 de diciembre de 2009, 28547, 28505, 28502 y 28525 del 23 de diciembre de 2009, también expedidas por el Alcalde de Santiago de Cali, por medio de las que se resolvieron los recursos de reposición interpuestos contra el acto administrativo primigenio que distribuyó y asignó, de forma individual, la contribución de beneficio general para los predios objeto de debate.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** que los demandantes no están obligados a pagar las sumas liquidadas en los actos demandados, por concepto de contribución de valorización por los predios relacionados en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** al hoy Distrito Especial de Santiago de Cali que emita los oficios respectivos dirigidos a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali a fin de que sean canceladas las anotaciones que sobre los predios objeto de esta litis pesan, en relación con la contribución de valorización.

QUINTO: DEVOLVER por secretaria los gastos procesales.

SEXTO: ARCHIVAR el expediente, una vez en firme esta sentencia, dejando las anotaciones de rigor.

SÉPTIMO: Los memoriales y la documentación con destino a este Despacho **deben remitirse exclusivamente** al correo of02admcali@cendoj.ramajudicial.gov.co, en formato PDF, identificando la actuación sus partes y radicación de 23 dígitos.

OCTAVO: La actuación puede ser consultada en la plataforma SAMAI, mediante el acceso <https://samairj.consejodeestado.gov.co/>, digitando los 23 dígitos de la radicación, seleccionando como corporación Juzgados Administrativos de Cali, o mediante el siguiente acceso digital:

https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=760013331008201000138007600133

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDISON FIERRO PANTEVEZ
JUEZ