

REPÚBLICA DE COLOMBIA - RAMA JUDICIAL



JUZGADO DIECINUEVE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CALI

SENTENCIA

PROCESO: 76001-33-31-008-2010-0260
DEMANDANTE: GRUPO EMPRESARIAL FERROCARRIL S.A
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Santiago de Cali, treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020)

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:

Grupo Empresarial Ferrocarril S.A por conducto de su representante legal formula acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Municipio de Santiago de Cali, con el fin se hagan las siguientes,

III. DECLARACIONES Y CONDENAS:

Declarar la nulidad de las Resoluciones Nos.411.0.21.0169 del 4 de septiembre y 411.0.21.0191 del 14 de septiembre de 2009, respectivamente, y 33741 del 12 de marzo de 2010.

A título de restablecimiento del derecho solicita que se disponga que el accionante no está obligado al pago de la suma por concepto de la contribución de valorización municipal y por consiguiente devolver los dineros pagados, los cuales serán actualizados.

Que se condene en costas.

IV. HECHOS:

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

Señala que el Municipio de Santiago de Cali impuso la contribución de valorización sobre los bienes inmuebles ubicados en su jurisdicción, incluido el de la sociedad demandante mediante la Resolución No. 411.0.21.0169 del 4 de septiembre de 2009. Dicho acto administrativo fue corregido por la Resolución 411.0.21.0191 del 14 de septiembre de 2009. Contra aquellos se propuso el recurso de reposición que fue resuelto por la Resolución No. 33741 del 12 de marzo de 2010.

La Sociedad demandante es propietaria de unos locales ubicados dentro de un predio en la Avenida 5N No. 37-25. Se describen así:

Local	Matricula inmobiliaria	Numero predial
-------	------------------------	----------------

8125	370-774449	J091304390901
8230	370-774486	J091304760901
8203	370-774471	J091304610901
8231	370-774487	J091304770901

Para la determinación de la contribución por valorización al predio del accionante no se tuvo en cuenta el costo total de la obra, ni el beneficio que obtendría el predio, así como tampoco los estudios socioeconómicos, razón por lo cual no es viable el cobro de la contribución.

V. TRÁMITE

El proceso fue radicado el 26 de julio de 2010, correspondiéndole por reparto al Juzgado Octavo Administrativo, donde fue admitido 27 de octubre de ese año.

VI. POSICIÓN DE LOS DEMANDADOS.

- El Municipio de Santiago de Cali se opuso¹ a todas y cada de las súplicas del libelo, no formuló excepciones.

VII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

De esta oportunidad hicieron uso tanto la actora² como el ente demandado³, quienes se sostuvieron en sus tesis jurídicas.

VIII. CONSIDERACIONES

El problema jurídico se circunscribe en determinar si el predio del demandante es pasible de la contribución de valorización municipal.

Los actos que se enjuician son del siguiente tenor:

- La Resolución No.411.0.21.0169 del 4 de septiembre de 2009, por medio de la cual se fija el presupuesto y se aprueba la distribución y asignación individual de 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 6 a 10 del cdno. 1).

- 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. 1)

- La Resolución No. 33778 del 23 de marzo de 2010, por la cual se resuelve un recurso reposición, (Folios 33 a 37 del cdno. 1).

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA CONTRIBUCION POR VALORIZACION.

La contribución por valorización se encuentra regulada a través de diferentes normas. Por ejemplo, con la Ley⁴ 25 de 1921, en su art. 3 se dijo lo siguiente:

¹ Folios 292 a 338 del cdno. 1A

² Folios 745 a 758 del cdno. 1A

³ Folios 737 a 744 del cdno. 1A

⁴ Por la cual se crea el impuesto de valorización y se dictan medidas para el saneamiento de varias ciudades

“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 Ley⁵ 195 de 1936 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 Ley⁶ 113 de 1937 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 exceptuados 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 Ley⁷ 1 de 1943, 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.

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 Ley⁸ 25 de 1959 explicó:

“ARTICULO 19º La Nación, los Departamentos y Municipios, así como sus respectivos organismos o establecimientos descentralizados o autónomos,

⁵ Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre régimen político y municipal

⁶ Por la cual contribuye la Nación a la construcción de varias obras públicas en algunos Municipios del país

⁷ Por la cual se otorgan ciertas facultades a algunos Municipios y se dictan otras disposiciones

⁸ Por la cual se provee a la financiación de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, y se dictan otras disposiciones

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 20° 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 21° 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 22° 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 Decreto⁹ 868 de 1956, que luego fue adoptado como legislación permanente por la Ley¹⁰ 141 de 1961 se dio un marco jurídico al impuesto de valorización.

Con el Decreto¹¹ 1604 de 1966, sucedió lo mismo, esto es, con la Ley¹² 48 de 1968 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 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 Decreto¹³ 1394 de 1970 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 entidad¹⁴.

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 términos¹⁵:

⁹ Por el cual se dictan normas sobre el Impuesto de Valorización

¹⁰ Por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones

¹¹ Por el cual se dictan normas sobre valorización

¹² 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.

¹³ Por el cual se reglamentan normas sobre valorización

¹⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-144/93 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre el caso allí analizado ver fundamento No. 15 de esta sentencia.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998 MP. Antonio Barrera Carbonell. Sobre el caso allí analizado ver fundamento jurídico No.7 de esta sentencia.

"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

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 uno de los actos demandados, Resolución No.411.0.21.0169 del 4 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 distribuable; 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 distribuable 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 fijaran 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 indicara 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.*
- 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. Empleado 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 mensuran mediante el empleo de un coeficiente o numero 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 emplearse 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.

PARAGRAFO 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.

PARAGRAFO 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.

ARTICULO 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."

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 Nacional por cuanto el alcalde no atendió el método para determinar el beneficio económico que genera la contribución de valorización, el cual estaba 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, pues es la base y el límite para establecer el valor a pagar como contribución de valorización, haciendo hincapié en que si no se estableció el beneficio patrimonial que absorbería cada predio, no es posible imponer contribución de valorización.

Los argumentos expuestos transitan por una tesis transversal según la cual, al no contabilizarse el beneficio que recibirían los predios no podía cobrarse la contribución por valorización en el Municipio de Cali.

Y es justo uno de los temas que analizó el Consejo de Estado, cuando revisó algunos apartes de los Acuerdos Municipales de Cali Nos. 190 de 2006 y 241 de 2008, en la sentencia veintiuno (21) de agosto dos mil catorce (2014), C. P.: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, radicación número: 76001-23-31-000-2010-00544-01(19465), Actor: Pablo Alberto Borrero Vargas y otro, Demandado: Municipio de Santiago de Cali

"... Para la Sala es claro que el beneficio que se deriva de la ejecución de las obras aludidas repercute en la totalidad de los predios ubicados en la jurisdicción territorial del municipio y, por ende, al concejo municipal le correspondía, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas, fijar la forma de distribuir el costo y el beneficio generado por el plan de obras a realizarse mediante la contribución de valorización.

Por lo mismo, la determinación del "beneficio general", cuestionada por la parte actora, no puede entenderse como una desnaturalización de la contribución por valorización, pues en razón de la trascendencia de las obras se ven beneficiados todos los predios del municipio, lo que los hace susceptibles del gravamen; además, el recaudo del tributo cuenta con una destinación específica que, como se dijo, no es otra que atender los gastos que tales obras demanden.

Y es que el beneficio esperado por la ejecución de las obras no corresponde al arbitrio del órgano de representación popular del municipio, pues en el informe final expedido por la Subsecretaría de Apoyo Técnico de la Alcaldía de Santiago de Cali¹⁶ se evaluaron los beneficios esperados con la construcción de las obras y se establecieron, entre otros, el ahorro en tiempo de desplazamiento de los propietarios y poseedores de los predios afectados, el ahorro en combustible y una menor contaminación, lo que a la larga también conlleva un incremento en el valor de los inmuebles.

Sobre este punto, la Sala advierte que a pesar de que los demandantes debían desvirtuar el beneficio general derivado de la ejecución de las obras señaladas, mediante el uso de los medios de prueba legalmente permitidos¹⁷, no lo hicieron y sus simples afirmaciones, según las cuales el concejo no era competente para establecer el "beneficio general", no bastan para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos demandados.

¹⁶ Visible en los folios 338 a 535 del cuaderno de antecedentes.

¹⁷ El artículo 177 del Código de Procedimiento Civil estableció que "Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagraran el efecto jurídico que ellas persiguen".

Tampoco es posible afirmar que la expresión demandada viola el principio de equidad tributaria, pues en los acuerdos demandados, para la distribución de la contribución por beneficio general se tuvo en cuenta el estrato¹⁸, la categoría de los predios¹⁹, el beneficio relativo²⁰ y la absorción del monto distribuible²¹.

Así mismo, dependiendo de la categoría de los predios, el artículo 4º del Acuerdo 241 de 2008 estableció que para la distribución del gravamen, por beneficio general, se deben tener en cuenta otros factores como son i) predios residenciales: área del predio, factor del beneficio general relativo y factor de estratificación; ii) predios Comerciales: áreas, potencialidad, capacidad económica del entorno, beneficio general relativo y factor de estratificación socioeconómica; iii) predios industriales: área del inmueble, beneficio general relativo y potencialidad del inmueble con relación al tipo de industria categorizada; iv) predios Institucionales: área del predio, naturaleza de la institución y factor de estratificación económica; v) lotes: los mismos que para los predios residenciales, incluyendo el factor de explotación del área edificable y el uso permitido; vi) predios Suburbanos y rurales: tamaño del predio, tipo de área, beneficio general relativo y factor de estratificación socioeconómica.

En ese orden de ideas, la forma prevista por los acuerdos demandados para distribuir el monto de la contribución, mediante el concepto de "beneficio general", adoptó una multiplicidad de variantes para determinar la carga impositiva que le corresponde a cada inmueble ubicado en la zona de influencia de las obras y, por tanto, no existe violación al principio de equidad tributaria alegada por la parte demandante.

Se establece del fallo del Alto Tribunal de lo Contencioso que el beneficio de las obras redundará en todos los predios ubicados en el Municipio de Santiago de Cali y por consiguiente le incumbía a la Corporación Edilicia determinar el modo en que se distribuiría el costo de aquellas y su provecho a través del cobro de valorización.

Y destaca el Consejo de Estado que es tal la trascendencia de las obras que el beneficio cubre a todos los predios del Municipio.

Por lo tanto, al acreditarse que el beneficio que reciben los predios es uno de carácter general mal podría decirse que había que cuantificar en cada uno de ellos para luego si fijar la contribución por valorización, lo que de contera desvirtúa uno de los argumentos expuestos por la parte actora

Es más, la misma providencia indica que los acuerdos municipales instituyeron una serie de parámetros para distribuir la contribución como son el estrato, la categoría de los predios (residenciales, comerciales industriales, institucionales, lotes rurales, etc.) el beneficio relativo y la absorción del monto distribuible, por lo que si había algún reproche sobre aquellos debieron demostrarse y no pasar de simples señalamientos generales como en efecto ocurrió en el sub-lite.

Se duele la demanda que los factores como el área, avalúos y estratos no se entienden como inciden en la distribución de la contribución de valorización luego que su eficacia está probada en la medida en que se acredite el beneficio que recibe el predio, sin embargo este criterio no tiene fundamento en la medida en que como ya se dijo al tratarse de obras de las que hay un beneficio para toda la comunidad

¹⁸ El artículo 4º del Acuerdo 241 de 2008 estableció que la distribución de valorización debe tener en cuenta, entre otros aspectos, el factor de estratificación socioeconómica. Así mismo, en el Parágrafo 2º del Acuerdo 190 de 2006 se estableció que los predios ubicados en los estratos 1 y 2 estaban exceptuados del porcentaje de administración del recaudo, previo cumplimiento de ciertos requisitos.

¹⁹ Los artículos 7º del Acuerdo 190 de 2006 y 4º del Acuerdo 241 de 2008 establecieron como categorías de predios los destinados a usos residenciales, comerciales, industriales, institucionales públicos y privados, lotes, predios suburbanos y rurales.

²⁰ El Parágrafo 2º del artículo 7º del Decreto 190 de 2006 estableció que el Municipio, a través de la Secretaría de Infraestructura y Valorización tendrá en cuenta el grado de beneficio relativo según las siguientes categorías: Áreas de beneficio mayor; Áreas de beneficio medio; Áreas de beneficio menor y; Áreas de beneficio mínimo.

²¹ En el Parágrafo 3º del artículo 7º del Decreto 190 se estableció un porcentaje de absorción del monto distribuible según el estrato, que fue modificado por el artículo 3º del Acuerdo 241 de 2008.

se deduce una utilidad para los predios que conforman el Municipio de Santiago de Cali.

Imponiéndose que el cargo propuesto sea desestimado.

- Del mismo modo se enrostra que se violó el art. 9 del Decreto 1604 de 1966 luego que esgrime que el límite para el cobro de la contribución de valorización está dado por el beneficio que se produzca a los inmuebles y no por el costo de las obras.

Este argumento se desvirtúa con lo indicado por el Consejo de Estado en la providencia aludida en el cargo anterior, esto es, que por la magnitud de las obras se extiende el provecho a todos los predios ubicados en el Municipio, por lo que mal se haría en reprochar el beneficio general como mecanismo para distribuir la contribución por valorización cuando fue avalado por el Alto Tribunal de lo Contencioso.

De suerte que este cargo tampoco será avalado.

- Asimismo censura que existe falsa motivación comoquiera que se desconoció el art. 31 de Ley 152 de 1994 y el Plan de Desarrollo pues se indica que la contribución de valorización tiene como beneficio general la construcción de un plan de obras que mejoren la malla vial y los sistemas de movilidad y el espacio público y las que se contemplaron en los actos acusados no hacen parte de ese listado.

Frente a este cargo el Juzgado se remite a lo indicado por el Consejo de Estado en la providencia del dos (2) de marzo de dos mil dieciséis (2016), C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia, radicación número: 76001-23-31-000-2009-00942 03(21457), Actor: Elmy Cecilia Giraldo Guzmán, Demandado: Municipio de Santiago de Cali:

“...
 4. Los artículos 6º y 8º del Acuerdo 0241 de 2008 violan el Acuerdo 237 de 2008, por el cual fue adoptado el Plan de Desarrollo 2008 – 2011, denominado “Para vivir la vida dignamente”, que solo contempla la construcción de “250 kilómetros de vía” y un monto autorizado por contribución de valorización de \$398.199 millones.
 Como se indicó, el mencionado Acuerdo, en el artículo 6º, fija el monto distribuible y, en el artículo 8º, relaciona las obras que incluye el Plan de Obras que se construiría con cargo a la contribución de valorización por beneficio general que el mismo acto autoriza.
 El artículo 5º del Acuerdo 0241 de 2008, transcrito líneas arriba, dispone que las obras del Plan de Obras a construir por el sistema de contribución por beneficio general son “obras que integran la política de movilidad y de espacio público, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 069 de 2000), y sus operaciones estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo 2008-2011 ‘Para Vivir la Vida Dignamente’ (Acuerdo 0237 de 2008)”, es decir, que las obras a construir están contempladas en el POT y que están en consonancia con el Plan de Desarrollo del periodo 2008-2011.
 El Acuerdo 237 de 2008, por medio del cual fue adoptado el mencionado Plan de Desarrollo, en el inciso 3º del artículo 23, establece: “**Los proyectos de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial hacen parte de los proyectos del presente Plan de Desarrollo, conforme a lo establecido en el artículo 546 del Acuerdo 069 de 2000**”²².
 El Acuerdo 69 del 2000 “por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Santiago de Cali”²³, en el artículo 546, dispuso: “Articulación con el Plan de Desarrollo Municipal. Para asegurar el cumplimiento de los objetivos y propósitos del presente Plan de Ordenamiento Territorial y alcanzar el modelo territorial adoptado, **las administraciones municipales siguientes deberán incluir en su correspondiente Plan de Desarrollo lo concerniente al Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento, que formará parte del Plan Plurianual de Inversiones. El Programa de ejecución**

²² Cfr. fl. 159 c.p.

²³ C. argollado contiene el Acuerdo 069 de 2000 y el Anexo 4 (suelto)

contendrá los proyectos estratégicos previstos en este Libro, el monto de los recursos asignados para el periodo, la fuente de financiación y la entidad responsable de su gestión o ejecución según sea el caso”

El mismo POT, en el Título III “De los sistemas estructurantes del territorio”, Capítulo III “Del sistema vial y de transporte”, en el artículo 67, al referirse a los “programas y proyectos”, prevé: “Para el desarrollo de la infraestructura vial de tránsito y transporte del municipio de Santiago de Cali, como los elementos existentes y los previstos, se desarrollarán los programas y proyectos enunciados en el Anexo 4”.

Revisado el mencionado Anexo 4 se constata que las obras de infraestructura vial, tránsito y transporte del Plan del Obras del Acuerdo 0241 de 2008 hacen parte del Plan de Ordenamiento Territorial y en el “Análisis de Movilidad de las obras de infraestructura y valorización” puede verificarse la denominación de algunas obras, el programa al que pertenece, descripción, zona beneficiada y especificaciones generales del proyecto, de lo que puede concluirse que, contrario a la afirmación de la demandante, las obras hacen parte del Plan de Ordenamiento Territorial y, están en consonancia con el Plan de Desarrollo, toda vez que dicho Plan de Obras fue presentado en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral “6.6.2. Macroproyecto: Cali vía de vida: movilidad y malla vial” del artículo 12 que regula el Programa general Cali en movimiento del Acuerdo 237 de 2006²⁴, plan de obras que fue aprobado por el Concejo Municipal quien autorizó su financiación por el sistema de valorización por beneficio general.

No.	Obras	Anexo 4 Pág.	C. Análisis
1	Soluciones Peatonales	10	
2	Ampliación y Construcción de la Carrera 80 entre Calles 2 Oeste y Calle 5	3	244
3	Intersección vial a desnivel Autopista Sur con Carrera 44	10	246
4	Intersección vial a desnivel Autopista con Carreras 66 y 70	3	248
5	Intersección vial a desnivel Carrera 8 con Calle 70	11	
6	Ampliación vía al Mar	2	
7	Solución Vial Chipichape Calle 36 Norte	6	252
8	Construcción y rehabilitación: Carrera 29 entre Calle 34 a Diagonal 30 y Diagonal 30 a Autopista Simón Bolívar; Cra 28D entre Calles 44 a 54; y Vía a la Paz (Comuna 18)	*	256
9	Intersección vial a desnivel Avenida Ciudad de Cali con Carrera 1	3	254
10	Intersección vial a desnivel Autopista Simón Bolívar con Carrera 100	11	258
11	Pavimentación 2 calzadas de la Calle 72W entre Carreras 27G Y 28J Y Construcción Parque Longitudinal del Distrito de Aguablanca	7	260
12	Prolongación Avenida Circunvalar	4	262
13	Prolongación Avenida Ciudad de Cali	2	264
14	Ampliación Vía a Pance hasta la Vorágine, incluye cicloruta	8	266
15	Construcción y rehabilitación: calle 16 entre carreras 50 hasta la 105 carrera 1D con calle 73A y 84	11	250
16	Construcción de 250 km de vía (Cruces Arteria Principales y Secundarias) — Vías Principales.	2 a 4	270
17	Hundimiento Av. Colombia	3	273
18	Parque Alameda Av. Roosevelt Calle 34	(*)	275
19	Parque Río Cali	(*)	277
20	Plazoleta de la Caleñidad y Granada	(*)	277
21	Ciudadelas Educativas — CE a. CE Contiguo a la ESE Isaías Duarte Cancino. b. CE de la Troncal de Aguablanca y Avenida ciudad de Cali. c. CE en la Institución Educativa Eustaquio Palacios.		

²⁴ Fl. 144 c.p.

Se aclara que las obras que se indican con asterisco (*) no se encuentran con la denominación literal pero forman parte de las obras, según el documento "Análisis de Movilidad de las obras de infraestructura y valorización", igualmente, las "ciudadelas educativas", son incluidas como uno de los proyectos a financiar por la contribución de beneficio general²⁵, que según el artículo 5º del Acuerdo 0241 de 2008 hace parte de los proyectos del POT en armonía con el Plan de Desarrollo 2008-2011, norma no discutida.

Cabe destacar que si bien el Plan de Desarrollo, en el cuadro que hace parte del artículo 17, que se refiere a la proyección de ingresos para inversión, muestra de manera consolidada, en el rubro "No tributarios con destinación específica" un total proyectado 2008-2011 de \$398.199 millones de pesos, lo cierto es que no se trata de un valor inmodificable, por el contrario, es susceptible de ajuste conforme lo prevé el ordenamiento constitucional y legal, por lo que no se advierte la violación alegada."

Concluyéndose que el alegato esgrimido por la parte actora no está llamado a prosperar, en vista que las obras por las que se autorizaron el cobro de la contribución por valorización se encuentran incluidas en el Plan de Desarrollo Municipal de Cali, adoptado en el Acuerdo 237 de 2008.

Y en lo referente a la censura según la cual lo indicado en la Resolución No. 411.0.21.0169 del 4 de septiembre de 2009: "...De acuerdo con el estudio beneficio realizado el valor capitalizado que generan las obras viales supera el valor total del plan de obras y solo el 64% del beneficio producido se estableció como monto total a distribuir para el cobro.", no es cierto, ya que no hubo estudio que determinará el beneficio producido a cada uno de los predios, tampoco es de recibo comoquiera que tal y como se ha dicho a lo largo de esta providencia por tratarse las obras de carácter general el beneficio se extendía a todos los predios y no se necesitaba de un análisis para cada uno.

- Endilga que no hay lugar al cobro de valorización por beneficio general pues en su criterio las obras aprobadas en el artículo 8 del Acuerdo 241 de 2008 constituyen una colcha de retazos por cuanto son simples acciones urbanas sin conexidad y carentes de significancia urbana. Por consiguiente, censura que no exista en la motivación de las 21 obras aisladas tengan connotación de beneficio general y su significación urbana.

Para el Juzgado este reproche tampoco es admisible luego que a partir de la providencia del veintiuno (21) de agosto dos mil catorce (2014), citada ut supra, se entiende con claridad que al calificarse las obras que se realizaron en la ciudad de Cali como de beneficio general, su impacto se irradia a todos los bienes inmuebles del Ente territorial.

Por lo tanto, no puede decirse que las obras no tengan significación urbana pues indudablemente su realización tiene una huella que se expande en beneficios a toda la localidad.

Imponiéndose en consecuencia la denegación del cargo.

- Señala que se transgrede el art. 27²⁶ del estatuto de valorización municipal, norma contemplada en el Acuerdo No. 178 de 2006, no obstante lo alegado transita por el

²⁵ Ver fl. 9, Tomo II (AZ)/ El demandado en los alegatos de conclusión de segunda instancia sostiene que "como se puede observar en el Acuerdo 237 de 2008, los diferentes proyectos quedaron incluidos en "macroproyectos" como "MUNICIPIO VERDE" (num. 4.4.5), "FORMALIZACIÓN Y MEJORAMIENTO URBANO INTEGRAL" (num. 4.4.6.) "CALI EN MOVIMIENTO" (Capítulo VI), y "CALI VÍA DE VIDA: MOVILIDAD Y MALLA VIAL" (num. 6.6.2)" Cfr. fl. 476 c.p.

²⁶ Medida de la liquidación. La Liquidación tendrá exclusivamente en cuenta el beneficio económico que los predios reciben por causa de la obra, plan o conjunto de obras, considerando un criterio analítico y comercial, y sin reparar necesariamente en el presupuesto o el costo real de la misma.

argumento desestimado en precedencia en lo pertinente al beneficio pues al tratarse de uno de carácter general su impacto repercute en todos los predios, lo que fue admitido por el Consejo de Estado en el fallo del veintiuno (21) de agosto dos mil catorce (2014)

- Asimismo endilga que el art.²⁷ 45 de la Ley 393 de 1997 es desconocido luego que en su sentir no se puede cobrar por parte del Municipio de Santiago de Cali.

Sobre este punto, el Juzgado se remite íntegramente a lo explicado por el Consejo de Estado, en la sentencia del dos (2) de marzo de dos mil dieciséis (2016), que se citó anteriormente:

“...
Como puede leerse, el artículo 11 del Decreto 1604 de 1966, modificado por el artículo 45 de la Ley 383, autoriza el cobro de intereses de financiación para las “contribuciones nacionales de valorización” que se paguen a plazos y el último inciso faculta a las entidades territoriales para establecer “iguales tipos de **interés por mora** ...”

Si bien, en principio, de una interpretación literal de la norma podría afirmarse que las autoridades territoriales solo están facultadas para autorizar intereses por mora y no de financiación para las contribuciones locales, tal interpretación restringiría la autonomía que tienen los entes territoriales para la administración de sus propios recursos (art. 287-3 C.P.).

Los intereses por financiación tienen relación con el recaudo del gravamen que hacen parte de los recursos para cumplir los fines constitucionales, por lo que será la autoridad administrativa la que, en ejercicio de sus facultades, autorice el pago del gravamen por cuotas y obviamente el interés por la financiación correspondiente.”

Coligiéndose la desestimación del cargo.

- Y por último indica que el Ente Territorial vulneró el debido proceso al estimar que en el recurso de reposición no se le resolvieron todas las inconformidades que se le plantearon.

Sobre este reclamo debe manifestarse que no existe el quebrantamiento invocado luego que aunque el Municipio no resolvió la totalidad de las observaciones planteadas con el recurso de reposición per se, esta situación no genera una nulidad luego que dentro del ordenamiento jurídico no existe una causal que así lo exprese o por lo menos no se deducen de las establecidas del artículo²⁸ 84 del C.C.A.

²⁷ INTERESES EN EL PAGO DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION. El artículo 11 del decreto 1604 de 1966 quedará así:

"Las contribuciones nacionales de valorización que no sean canceladas de contado, generarán intereses de financiación equivalentes a la tasa DTF más seis (6) puntos porcentuales. Para el efecto, el Ministro de Transporte señalará en resolución de carácter general, antes de finalizar cada mes, la tasa de interés que regirá para el mes inmediatamente siguiente, tomando como base la tasa DTF efectiva anual más reciente, certificada por el Banco de la República.

El incumplimiento en el pago de cualquiera de las cuotas de la contribución de valorización dará lugar a intereses de mora, que se liquidarán por cada mes o fracción de mes de retardo en el pago, a la misma tasa señalada en el artículo 635 del Estatuto Tributario para la mora en el pago de los impuestos administrados por la DIAN.

Los departamentos, los distritos y los municipios quedan facultados para establecer iguales tipos de interés por mora en el pago de las contribuciones de valorización por ellos distribuidas."

²⁸ ACCION DE NULIDAD. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Ver Notas del Editor> <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE. Subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma

En ese escenario, no dar respuesta al recurso de reposición de forma concreta, acudiendo a formatos generales que no deciden de fondo la cuestión, aunque es una vulneración del derecho de petición y se constituye en un obstáculo para confrontar la decisión, no equivale a una falsa motivación o una desviación de poder por lo que no puede erigirse en una causal de nulidad autónoma.

Lo que no da para asimilar esta omisión, la de no resolver el recurso de reposición de forma integral, al desconocimiento del derecho de audiencia o de defensa en vista que esta tiene una connotación más amplia, como cuando no se ofrece al perjudicado de un escenario para debatir la decisión que lo afecta o se le impone una consecuencia o sanción sin discusión, lo cual como se sabe no ocurrió al habersele brindado la oportunidad del recurso de reposición.

Precisamente el lugar donde tienen espacio esas discusiones que no fueron atendidas explícitamente por la Administración, es el del Juez Administrativo, en el que se decidirá sobre aquellos razonamientos.

Por tal motivo, aunque no se le concedió al accionante la oportunidad de una respuesta integral a sus cuestionamientos por parte de la Administración, esto no constituye una irregularidad que sea el fundamento para declarar la nulidad de los actos administrativos.

Razones suficientes para desestimar el cargo propuesto.

En consecuencia, no hay lugar para acceder a las pretensiones de la demanda, al no desvirtuarse la presunción de legalidad de los actos acusados.

No hay condena en costas al no pedirse su imposición.

Por lo expuesto, el Juzgado Diecinueve Administrativo de Cali administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

1.- NEGAR las pretensiones de la demanda.

2.- RECONOCER personería jurídica para actuar en nombre de la Alcaldía de Santiago de Cali a la Dra. Adriana Marcela Román Quiroga quien se identifica con C.C. 1.094.883.754 de Armenia (Quindío) y T.P. 250.368 del C. S. de la J., conforme al poder que obra a folio 894 del cdno. 1A.

ACEPTAR la renuncia del poder que hizo la Dra. Elmy Cecilia Giraldo Guzmán para representar los intereses de la parte actora conforme memorial que obra a folio 905 del cuaderno principal.

Solicitar a la parte actora que confiera nuevo poder.

irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

3.- DEVOLVER los gastos procesales.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

El Juez


ROGERS ARIAS TRUJILLO