

CONTRIBUCION ESPECIAL – Ingreso ordinario de carácter obligatorio. Destino específico / CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Sistema fiscal especial para la financiación de ciertos planes de obras. Facultad de los entes territoriales. Marco normativo

Las contribuciones especiales se definen como un ingreso público ordinario, de carácter obligatorio y tasado proporcionalmente, que el Estado percibe de un grupo de personas, con destino a un fin específico, del cual, además, resulta una ventaja particular para los contribuyentes. Estableció, entre otras, la autorización a los municipios con rentas anuales propias superiores a dos millones de pesos, para establecer, reglamentar, distribuir y recaudar el impuesto de valorización, fundamentando la capacidad económica de la tierra a través de coeficientes iguales de un mismo nivel económico; así mismo, cada municipio debía elaborar un plan de obras para poder hacer efectivo el impuesto. El Acuerdo 001 de 2006 expedido por el Concejo Municipal de Cúcuta, que aprobó y autorizó la ejecución del Megaproyecto de interés público, utilizando la contribución de valorización por beneficio general, se fundamentó en los artículos 313 de la Constitución Política, 32 de la Ley 136 de 1994; los Decretos 868 de 1956, 1333 de 1986 y el Acuerdo 0025 del 16 de mayo de 2000. Por su parte, el Acuerdo 0025 de 2000, por medio del cual se adopta el Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorización, es el resultado de la orden impartida por el artículo 2° del Decreto 1604 de 1966 que precisa que el establecimiento, distribución y recaudo de la contribución de valorización se hará por la respectiva entidad departamental o municipal que ejecute las obras. En consecuencia, el *a-quo*, al precisar el marco normativo de la contribución por valorización podía referirse al Decreto 1604 de 1966, sin que pueda señalarse de errada su afirmación, pues éste modificó el criterio tradicional de medir el beneficio por el mayor valor que adquiriera el inmueble por la obra pública ejecutada, beneficio particular, para cambiarlo por el concepto de beneficio general previsto con anterioridad en el Decreto 868 de 1956.

FUENTE FORMAL: LEY 25 DE 1921 / LEY 195 DE 1936 / LEY 113 DE 1937 / LEY 1 DE 1943 / LEY 25 DE 1959 / DECRETO 868 DE 1956 / DECRETO 1604 DE 1966 / DECRETO 1394 DE 1970

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 001 DE 2006 (3 de marzo) CONCEJO MUNICIPAL DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA – (No Anulado)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO – Alcance. Facultades de los entes territoriales / CONTRIBUCION DE VALORIZACION – Los entes territoriales pueden fijarla. Es obligatoria. Características. Gravamen que recae sobre la propiedad inmueble

El artículo 338 del mismo ordenamiento dispone que en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La Ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Lo anterior significa que son dichos cuerpos colegiados los que podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, es decir, que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como el congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales. Así mismo, ordena el artículo mencionado que la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método

para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las contribuciones tienen carácter obligatorio, afectan sólo a un grupo determinado de personas cuyos intereses son comunes y sus necesidades se satisfacen con los recursos recaudados; no hacen parte del presupuesto nacional y tienen una destinación concreta y específica y cuando tales recursos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, se incorporan al mismo pero únicamente con el objeto de registrar la estimación de su cuantía y en un capítulo aparte de las rentas fiscales. Así pues, la contribución por valorización es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y puede ser requerido por los municipios que ejecuten una obra de utilidad social que genere un incremento en su valor.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 150-2 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 338

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 001 DE 2006 (3 de marzo) CONCEJO MUNICIPAL DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA – (No Anulado)

IMPUESTO DE VALORIZACION – Contribución sobre bienes raíces / CONTRIBUCION DE VALORIZACION POR BENEFICIO GENERAL – Es una contribución de valorización / CONCEJO MUNICIPAL – Puede remitir a otros acuerdo donde estuvieran definidos los elementos del tributo / RESOLUCION QUE DISTRIBUYE LA CONTRIBUCION – Notificación. Aplicación de la norma local para la interposición de recursos / COBRO DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION – El municipio de San José de Cúcuta tenía competencia para su cobro

El artículo 1° del Decreto 1604 del 24 de junio de 1966 señaló que el impuesto de valorización, establecido por el artículo 3° de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que benefician a la propiedad inmueble, y en adelante, se denominará exclusivamente contribución de valorización. Es decir, denominó la contribución de valorización por beneficio general como una simple contribución de valorización. En efecto, la contribución de valorización se hizo extensiva a todas las obras de interés público que beneficiaran a la propiedad inmueble, enfoque reafirmado por el Decreto 1394 del 6 de agosto de 1970, que precisó que la contribución de valorización es exigible para todas las obras de interés público realizadas por la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios que benefician a los bienes inmuebles. Por otra parte, el artículo 18 del Decreto 1604 ordenó que las disposiciones de los artículos 1° a 6° del Decreto 868 de 1956 eran de aplicación opcional para los entes territoriales, los cuales podían abstenerse de seguir los sistemas allí previstos para la liquidación y cobro de la contribución de valorización. En consecuencia, dichas entidades podían aplicarlos o no. De acuerdo con la norma en comento, precisa la Sala que la remisión que hizo el Concejo Municipal de Cúcuta en el Acuerdo 001 de 2006 al Acuerdo 025 de 2000, es procedente y de esa forma quedaron definidos los elementos de la contribución por valorización, en los términos del artículo 338 de la Constitución Política. que contra la resolución que distribuye la valorización procede el recurso de reposición con el fin de que la providencia se aclare, modifique o revoque. En consecuencia, se garantiza el principio de publicidad de los actos administrativos y el de contradicción de los contribuyentes. En ese contexto no era necesario acudir a las normas del Código Contencioso Administrativo pues había una disposición legal, en el Municipio de

San José de Cúcuta, que normaliza el tema de las notificaciones y los recursos en el proceso de determinación de la contribución de valorización. la Sala considera que las obras relacionadas con la ejecución del Megaproyecto de interés público referido al sistema vial, a equipamientos recreativos y de espacio público a desarrollar por el demandado, son de competencia del Municipio demandado, así como el cobro de la correspondiente contribución de valorización y que el hecho de que los últimos tramos de algunas vías incluidas en el proyecto referido comuniquen con el vecino país de Venezuela no les da la categoría de vías nacionales, de manera que las obras correspondan a la Nación.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1604 DE 1966- ARTICULO 1 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 338

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 001 DE 2006 (3 de marzo) CONCEJO MUNICIPAL DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA – (No Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

Bogotá D.C. catorce (14) de junio de dos mil doce (2012)

Radicación número: 54001-23-31-000-2007-00331-01(18159)

Actor: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Demandado: MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CUCUTA - NORTE DE SANTANDER

FALLO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia del 11 de junio de 2009¹, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en el proceso de nulidad simple prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, contra el Acuerdo 001 del 3 de marzo de 2006, expedido por el Concejo Municipal de San José de Cúcuta, que dispuso:

“PRIMERO. NIÉGUESE (sic) las súplicas de la demanda, de conformidad con los considerandos del presente fallo.

(...)”

¹ Folios 191 a 197 del cuaderno de antecedentes

ANTECEDENTES

La demanda

El señor Antonio José Lizarazo Ocampo demandó la nulidad del Acuerdo 001 del 3 de marzo de 2006², del Concejo Municipal de San José de Cúcuta, que expresa³:

**"ACUERDO 001
(3 de marzo de 2006)**

"Por medio del cual se aprueba y se autoriza la ejecución del megaproyecto de interés público, utilizando la contribución de valorización por beneficio general"

La Corporación Concejo Municipal de San José de Cúcuta, en uso de sus atribuciones conferidas por el artículo 313 de la Constitución Política, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el Decreto 868 de 1956, el Decreto 1333 de 1986 y el Acuerdo 0025 de 16 de mayo de 2000

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese y establécese en el Municipio de San José de Cúcuta, la ejecución del Megaproyecto de interés público de las obras consignadas en el Plan de Ordenamiento Municipal Acuerdo 083 del 2001 y/o Plan de Desarrollo Municipal Acuerdo 028 de 2004, utilizando la contribución por valorización por beneficio general de conformidad con el Plan de Obras anexo en el Estudio de Prefactibilidad y correspondiente a los sistemas vial, Equipamiento Recreativo y de Espacio Público así:

SISTEMA VIAL:

1. Intersección Redoma el Terminal (Diagonal Santander – Avenida Aeropuerto – Subida Atalaya – Avenida 7 y 8)
2. Intersección Diagonal Santander con Canal Bogotá
3. Intersección San Luis Ureña – Puente Gaitán Durán
4. Intersección Redoma San Mateo
5. Intersección Redoma Aeropuerto
6. La Gazapa
7. Mejoramiento Vial Avenida San Luis – Vía a Ureña

SISTEMA EQUIPAMIENTOS RECREATIVOS

8. Parque Metropolitano
9. Parque Sector La Sexta (Renovación Urbana)

SISTEMA ESPACIO PÚBLICO

10. Renovación Urbanística Sector Central

ARTÍCULO SEGUNDO: MONTO DISTRIBUIBLE. Fíjese hasta en Ochenta mil seiscientos diez millones trescientos cincuenta mil pesos (\$80.610.350.000,00) pesos en febrero de 2006, el monto distribuible de la valorización de que trata el artículo primero del presente Acuerdo. Correspondiente al costo estimado por el Plan de Obras relacionados en el Anexo del Estudio de prefactibilidad.

ARTÍCULO TERCERO: El sistema de contribución de valorización, el hecho generador, el Sujeto Activo, el Sujeto pasivo, las Zonas de citación, la base gravable, la aplicación del sistema de la contribución de valorización, la intervención

² Folios 1 a 15 del cuaderno de antecedentes

³ Folios 16 a 19 del cuaderno de antecedentes

de los contribuyentes, la distribución, las notificaciones y recursos, el recaudo de la contribución, la entrega y liquidación del proyecto y demás actuaciones que deban agotarse, se regirán por los Acuerdos 025 de 2000 y 006 de 2005 del Municipio de San José de Cúcuta, sin perjuicio de la aplicación de la Constitución Nacional y las Leyes ajustables al caso.

ARTÍCULO CUARTO: PLAN DE OBRAS. El plan de obras contemplado en los sistemas vial, Equipamiento Recreativo y de Espacio Público, a construir con cargo a la contribución por valorización por beneficio general, está discriminado en el Anexo del Estudio de Prefactibilidad, entendiéndose por construcción de obras de interés público, la ejecución de obras nuevas y la rehabilitación de aquellas que han cumplido su vida útil, conforme con la normatividad y especificaciones técnicas vigentes.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las modificaciones al Plan de Obras previsto en el estudio de prefactibilidad anexo, están autorizadas, siempre que ello sea concordante con el Plan de Ordenamiento Territorial Acuerdo 083 del 2001 o el Plan de Desarrollo Municipal Acuerdo N°. 028 del 2004 y/o cuando el estudio de factibilidad de las obras recomiende las modificaciones.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En caso de que el monto a derramar por el sistema de contribución por valorización por beneficio general sea insuficiente para financiar la ejecución de las obras aquí enunciadas, el Alcalde Municipal expedirá el Decreto de priorización de las obras que se han de ejecutar. Igualmente en caso de producirse excedentes monetarios, también por Decreto, el Alcalde Municipal incorporará obras escogidas de interés público consignadas en el Plan de Ordenamiento Territorial y/o Plan de Desarrollo Municipal.

ARTÍCULO QUINTO: Autorícese al señor Alcalde para declarar de utilidad pública o interés social y enajenar de conformidad con la Ley 388 de 1997 y demás normas que la complementen, los predios o terrenos que resulten afectados dentro del Plan de Obras previsto en el presente Acuerdo.

ARTÍCULO SEXTO: Para efectos de la aplicación del derrame del sistema de contribución de valorización por beneficio general que por el presente Acuerdo se aprueba y establece, el derrame se aplicará consultando los principios de justicia distributiva y equidad social que se desprende de la estratificación y usos socioeconómicos de los diferentes sectores de la ciudad.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Autorícese al Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, para que con fundamento en la capacidad de pago del Municipio, teniendo en cuenta el ingreso de la contribución por valorización por beneficio general, estimada del proyecto, gestione ante las entidades financieras un empréstito por el valor total demandado por el proyecto.

ARTÍCULO OCTAVO: Autorícese al Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, para realizar modificaciones presupuestales necesarias, dentro de las vigencias del presente Acuerdo, como también la contratación de las obras previstas en el Plan de Obras de conformidad con la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

ARTÍCULO NOVENO: La presente autorización se concede hasta el 31 de Diciembre de 2007 y rige a partir de su sanción y publicación del presente Acuerdo.

(...)"

El demandante consideró que el Acuerdo 001 de 2006 viola los artículos 2º, 29, 40-6, 150-12 y 338 de la Constitución Política; 84, 132 y 134 D del Código Contencioso Administrativo; 22 de la Ley 1ª. de 1943; 7º de la Ley 43 de 1973; 12-7 de la Ley 105 de 1993; 43 y 48 de la Ley 191 de 1995 y los Decretos 868 de 1956 y 1604 de 1966.

Sobre el concepto de violación, expuso, en síntesis, lo siguiente:

Violación del principio de legalidad de la contribución.

Manifestó que, de acuerdo con los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política, previamente a la delegación en las autoridades administrativas para determinar la tarifa, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales deben señalar el sistema y el método de la contribución.

Agregó que la Corte Constitucional precisó que el Decreto 1604 de 1996 faculta a las entidades territoriales para establecer la contribución ordinaria de valorización a nivel local y el Decreto 868 de 1956 para la imposición de la contribución especial de valorización por beneficio general.

Según los artículos 1°, 2° y 6° del Decreto 868 de 1956, la contribución especial de valorización por beneficio general se puede imponer con fundamento en la capacidad económica de la tierra sin consideración al beneficio directo o mayor valor que genere la obra pública de que se trate, por cuanto lo que se pretende financiar es la ejecución de planes de obra generadores de beneficio general en un determinado sector urbano y/o rural.

Precisó que el Municipio de San José de Cúcuta, al regular el sistema de valorización mediante el Acuerdo 025 de 2000, optó por no aplicar las disposiciones del Decreto 868 de 1956 pues no dispuso nada sobre el particular el sistema de valorización por beneficio general.

Por lo anterior, la remisión que hace el Acuerdo 001 de 2006 al Acuerdo 025 de 2000 no satisface la exigencia constitucional consistente en señalar los sujetos activos y pasivos, el sistema y el método para la asignación y distribución de la contribución de valorización entre los predios ubicados dentro de la zona de influencia de los proyectos incorporados al plan de obras o "*megaproyecto de interés público*", cuya ejecución por el sistema de valorización por beneficio general pretende autorizar el acto que se demanda, el cual es impreciso en este aspecto porque dispuso que por medio de dicho acuerdo se aprobaba la ejecución del megaproyecto utilizando la contribución de valorización por beneficio general, para lo cual se fundamentó en el Decreto 868 de 1956, pero, por otra parte, en el artículo tercero del acuerdo se determinó que las diversas actuaciones a que diera

lugar la aplicación de dicho sistema de valorización especial se regirían por el Acuerdo 025 de 2006.

La falta de claridad y precisión llevó a la administración a mezclar los dos regímenes, el especial de valorización por beneficio general y el ordinario de valorización, que son incompatibles porque se regulan por sistemas y métodos distintos para definir los costos y beneficios, así como para hacer el reparto o distribución de los mismos.

Manifestó que la administración tomó del régimen especial de valorización por beneficio general la regla que permite distribuir el monto total del presupuesto del plan de obras entre todos y los predios del área urbana seleccionada y las reglas propias del régimen ordinario de valorización en cuanto a la distribución o asignación de la contribución.

Afirmó que la confusión se advierte también respecto al método que debía aplicar la administración municipal para calcular el beneficio que los proyectos reportarían y en cuanto al método para asignar la contribución a cada uno de los inmuebles supuestamente beneficiados con ellos.

Sobre el método aplicable para calcular el beneficio del megaproyecto, la referencia genérica podría dar lugar a la aplicación del artículo 52 del Acuerdo 025 de 2000 (Estatuto de Valorización), pero dicho artículo enuncia cuatro métodos diferentes para el cálculo: i) del doble avalúo comercial para todas la zona; ii) del doble avalúo comercial para franjas de la zona; iii) por analogía; y iv) del doble avalúo por muestreo. El párrafo segundo del mismo artículo autoriza la combinación de los métodos anotados “para obtener mayor exactitud en el cálculo del beneficio que reciben los inmuebles”.

El Acuerdo 001 de 2006 no señaló ningún método en particular, por lo que no se sabe cual de ellos fue el autorizado para calcular los beneficios que el megaproyecto le reportaría a los inmuebles de la ciudad; ni se conoce si se autorizó su combinación o la utilización de otro método no previsto en la norma.

Señaló que, sobre el método para asignar o distribuir la contribución a cada uno de los inmuebles, el acuerdo demandado no precisó nada, por lo que en el artículo 4° de la Resolución Decretadora 0001 de 2006, la Junta de Valorización ordenó

que el cálculo se hiciera utilizando los métodos contenidos en el artículo 56 del Acuerdo 025 de 2000, generalidad que debe ser entendida como una combinación de los métodos de frentes, de áreas, de zonas y de factores de beneficio pero el alcalde municipal, en el artículo 8° de la Resolución Distribuidora 1881 de 2006, señaló que el método empleado fue el de los factores de beneficio, es decir, uno de los previstos en el artículo 56 del Acuerdo 025 de 2000.

Advirtió que no es lo mismo aplicar solo uno de los métodos, el de los factores de beneficios, que combinar todos los factores a que se refiere la norma; sus resultados son necesariamente diferentes.

De lo anterior concluye que el Acuerdo 001 de 2006 no cumple con los requisitos constitucionales de claridad y precisión que se derivan del artículo 338 de la Constitución Política, aspectos sobre los que la Corte Constitucional, en la sentencia C-155 de 2003, precisó que los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas les corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.

Expresó que, como lo anotó la Corte, la excesiva indeterminación del acuerdo demandado, dejó en manos de las autoridades administrativas municipales la regulación absoluta de los elementos exigidos por el artículo 338 de la Constitución Política.

Incompetencia del municipio para cobrar valorización por obras cuya financiación corresponde a la Nación.

Señaló que con el fin de promover el desarrollo económico y social de las zonas de fronteras, el artículo 48 de la Ley 191 de 1995, dispuso expresamente que "*La construcción, reparación y mantenimiento de la infraestructura de transporte necesaria para la integración fronteriza, estará a cargo de la Nación*", norma que permite equilibrar las cargas públicas en la medida en que no sería equitativo que, aquellas obras de infraestructura que la Nación necesita para integrarse con los países vecinos, tuvieran que ser financiadas por los propietarios o poseedores de los predios aledaños a tales obras que benefician al conjunto de la Nación.

En el texto de la Ley de Fronteras quedó consagrado que el Municipio de Cúcuta, en desarrollo de la política fronteriza, tendrá la calidad de puerto terrestre y que el Gobierno lo dotará de la infraestructura necesaria para su desarrollo. Disposición que guarda armonía con el artículo 12 de la Ley 105 de 1993, que define la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, como aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y consumo del país, y de este con los demás países y que está conformada por las troncales y transversales que inician o terminan su recorrido en las fronteras internacionales o que comunican con los países limítrofes o con los puertos de comercio internacional, así como los puentes construidos sobre los accesos viales en zonas de fronteras o que permiten el acceso a las capitales de departamento.

Anotó que los proyectos denominados “*Intersección Avenida San Luis – Vía Ureña – Puente Gaitán Durán*” y la “*Intersección Redoma San Mateo*”, incluidos en el Acuerdo 001 de 2006, reúnen las condiciones señaladas en las disposiciones antes mencionadas para ser financiados por la Nación porque son parte de la infraestructura de transporte necesaria para la integración fronteriza, el desarrollo, fortalecimiento y consolidación del Puerto Terrestre de Cúcuta; serán construidos sobre accesos viales en zona de fronteras; permitirán el acceso a la capital del departamento, forman parte integral de la obra vial Cúcuta – La Frontera y, al mismo tiempo, constituyen empalme de vías nacionales dentro del perímetro urbano, cuya financiación corresponde a la Nación por expreso mandato del artículo 7° de la Ley 43 de 1973.

Precisó que en razón de lo anterior, resulta ilegal e inequitativo que tales obras deban ser financiadas por los propietarios o poseedores de los predios aledaños, como lo precisó el Consejo de Estado en la sentencia 8801 de 1998.

Inconstitucionalidad sobreviniente de la normas aplicables a la notificación.

El artículo 3° del Acuerdo 001 de 2006 señala que las notificaciones y recursos se regularán por el Estatuto de Valorización. En él se precisa que la notificación será por edicto, pero esta clase de notificación solo es aplicable cuando se trata de la distribución de contribuciones de valorización por el sistema ordinario, en el cual se encuentra garantizada la intervención de los propietarios durante el proceso

previo a la distribución del gravamen, siendo suficiente, al final de la misma, su notificación por edicto.

Considera que en el sistema adoptado por el Municipio de Cúcuta mediante el Acuerdo 006 de 2006, en el que se sustituyó la intervención de los propietarios por la de unos gremios y entidades públicas y privadas cuando se trata de la contribución de valorización por beneficio general, dicho procedimiento se torna inconstitucional y, ante la falta de reglas especiales para la notificación de los actos administrativos producidos con ocasión de la valorización por beneficio general, lo procedente era aplicar las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo, con el fin de garantizar los principios de publicidad y contradicción que deben guiar todas las actuaciones de las autoridades públicas.

Aseguró que la efectividad de los derechos e intereses de los administrados no se cumplió por la aplicación de un procedimiento de notificación que no garantiza el derecho de defensa y el debido proceso, consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio de San José de Cúcuta se opuso a las pretensiones del demandante. En relación con los cargos planteados en la demanda⁴ manifestó lo siguiente:

No se violaron los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política, pues en el acuerdo demandado (artículo 1º) se establece que el sistema es el de contribución por valorización por el sistema de beneficio general y el método a utilizar es el de factor de beneficio.

Precisó que el sistema de la contribución de valorización está definido en el Acuerdo 025 de 2000 como el conjunto de normas y procedimientos que permiten la ejecución de proyectos de interés público, utilizando la contribución de valorización como mecanismo de financiación total o parcial del mismo. El Acuerdo 001 de 2006, en su artículo 3º, establece que el sistema de contribución y demás actuaciones se regirán por los Acuerdos 025 de 2000 y 006 de 2005, sin perjuicio de la aplicación de la Constitución Política y las leyes aplicables al caso.

⁴ *Folios 137 a 143 del cuaderno de antecedentes*

El artículo 3° del acto demandado establece el sistema a utilizar y determina el marco legal para implantar, de acuerdo a éste, el método a seguir, según el criterio y los estudios que realice la autoridad competente, es así como el artículo 56 del Acuerdo 025 establece los métodos de asignación de la contribución, dentro de los cuales se define el factor de beneficio, que fue utilizado para el análisis y estudio de factibilidad del sistema de contribución de valorización por beneficio general en el Municipio de Cúcuta.

Adujo que el municipio no se salió de su jurisdicción para la construcción de las obras y que cumplió con lo establecido en el sistema de contribución de valorización.

Propuso la excepción de inexistencia de violación de normas superiores y de orden legal porque consideró que la administración municipal, con su actuar, no ha transgredido norma constitucional ni legal, ni ha lesionado los derechos de los ciudadanos.

LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 11 de junio de 2009⁵, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander negó las súplicas de la demanda, por las siguientes razones:

Antes de pronunciarse sobre la excepción de inexistencia de violación de normas superiores y de orden legal, el *a-quo* precisó que las excepciones son aquellas que se oponen a las pretensiones del demandante, bien porque el derecho alegado en que se basan nunca ha existido; porque habiendo existido, en algún momento se presentó una causa que determinó su extinción o, también, cuando no obstante el derecho sigue vigente, se pretende su exigibilidad en forma prematura por estar pendiente un plazo o condición⁶.

Manifestó que la excepción propuesta no se ajusta a la definición anotada, por lo cual la desestimó.

⁵ Folios 191 a 197 del cuaderno de antecedentes

⁶ *Procedimiento Civil*, Hernán Fabio López Blanco, Ed. 2005, pág. 555

Aclaró que, contrario a lo expresado por el actor, la norma habilitante para la imposición de la contribución especial de valorización por beneficio general es el Decreto 1604 de 1966 y no el Decreto 868 de 1956 y que el sistema y el método de la contribución deben ser determinados por el concejo municipal, como ocurrió en el presente caso.

Indicó que el Acuerdo 001 de 2006 no es un acto indeterminado, puesto que aunque no relaciona expresamente los elementos exigidos para el establecimiento de la contribución de valorización por beneficio general, remite en estos aspectos al Estatuto del Sistema de la Contribución por Valorización, el cual se ocupa de cada uno de aquellos que conforman dicha contribución.

Que tanto el sistema como el método de la contribución especial de valorización por beneficio general están contenidos en los Acuerdos 025 de 2000 y 006 de 2005, a los que remite el acuerdo demandado, fijando los lineamientos para ser aplicados, con lo que se cumple el requisito echado de menos por el actor.

Explicó que se trata de obras que se realizarán en el área urbana del municipio de San José de Cúcuta y en su zona de influencia, previstas en el Plan de Ordenamiento Municipal (Acuerdo 083 de 2001) y en el Plan de Desarrollo Municipal (Acuerdo 028 de 2004).

Agregó que son obras de infraestructura de transporte necesarias para la integración fronteriza, pues, según el artículo 1° del Acuerdo 001 de 2006, se trata del sistema vial, del equipamiento recreativo y del espacio público de la ciudad de Cúcuta correspondiéndole al municipio su ejecución.

En cuanto a la forma de notificación de los actos administrativos, precisó que no es necesario acudir a las normas del Código Contencioso Administrativo ya que el Estatuto del Sistema de la Contribución por Valorización del Municipio de Cúcuta, al cual se remitió expresamente el acto demandado, reguló lo correspondiente a las notificaciones y recursos dentro del proceso de determinación de la contribución de la valorización por beneficio general.

EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante interpuso recurso de apelación⁷ en el que reiteró los argumentos expuestos en la demanda y, además, advirtió que las tesis planteadas por el *a-quo*, en la sentencia, no resuelven los argumentos sometidos a su consideración, pues se limitó a adoptar como motivación de la sentencia una serie de afirmaciones que no responden los cargos formulados en la demanda, a partir de una premisa falsa como es la de que la contribución de valorización por beneficio general se regula por el Decreto 1604 de 1966 y no por el Decreto 868 de 1956.

Señaló que las partes no discuten que el acto demandado se fundamenta en el Decreto 868 de 1956, como norma habilitante para la utilización del Sistema de Valorización por Beneficio General; que lo que se debate es la remisión que el Acuerdo 001 de 2006 hace al Acuerdo 025 de 2000, adoptado por el Concejo, Estatuto de Valorización Municipal, en desarrollo del Decreto 1604 de 1966, para efectos de determinar los sujetos de la contribución, el sistema y el método para definir los beneficios del plan de obras, la forma de hacer su reparto, etc.

Aseveró que el *a-quo* desconoce que el Sistema de Valorización por Beneficio General se encuentra regulado en el Decreto 868 de 1956 y que el sistema a que dicho decreto se refiere se encuentra reconocido como sistema fiscal opcional en el Decreto 1604 de 1966; que además, ignoró el Tribunal que el Consejo de Estado ha reconocido que el Decreto 868 de 1956 se encuentra vigente y que regula un sistema de valorización opcional.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El demandante reiteró los argumentos expresados en la demanda y en el recurso de apelación⁸.

El demandado no intervino en esta etapa procesal.

El **Procurador Sexto Delegado ante esta Corporación**⁹ considera que la sentencia de primera instancia debe confirmarse, por las siguientes razones:

⁷ Folios 10 a 324 del cuaderno principal

⁸ Folios 39 a 51 del cuaderno principal

En cuanto a lo afirmado por el recurrente, respecto a que el *a-quo* partió de una premisa falsa, como lo es adoptar como marco normativo el Decreto 1604 de 1966, manifestó que la afirmación anterior obedece a que el Acuerdo 001 de 2006 invocó en el encabezado, el Decreto 868 de 1956; advirtió que no es la única norma allí relacionada, pues hizo alusión al Acuerdo 025 de 2000, que según el actor fue adoptado en desarrollo del Decreto 1604 de 1966, el cual podía referirse, al definir el marco legal de la contribución por valorización, sin que se pueda tildar de equivocada su actuación.

Determinación de los elementos de la contribución de valorización.

Respecto a la remisión al Acuerdo 025 de 2000, que hace el Acuerdo 001 de 2006, consideró que es procedente y con ello quedan definidos los elementos de la contribución en los términos del artículo 338 de la Constitución Política, por lo que no es procedente el cargo de indeterminación de los sujetos de la contribución, del sistema y del método para definir los beneficios.

Al respecto, citó la sentencia del Consejo de Estado del 27 de agosto de 1993, expedientes 4510 y 4511, proferidas dentro de los juicios de nulidad de algunos artículos y expresiones del Acuerdo No. 16 de 1990 expedido por el Concejo de Bogotá, mediante el cual se reglamenta la contribución de valorización por beneficio general, en la que precisó:

*“En este último aspecto, es del caso mencionar como el decreto, en comento, implica la consagración de un criterio nuevo, mucho más amplio y ya que se refiere a las obras **de interés público, (no local)**; las cuales interesan a toda la comunidad y la benefician en mayor o menor grado, tal como sucede con las grandes obras públicas de amplia cobertura. Es claro que este nuevo criterio implicó la ampliación también del concepto tradicional del beneficio de la propiedad inmueble referido exclusivamente en el mayor valor que recibiera el predio o plusvalía y por ello, el citado decreto 1604, establece en su artículo 9 que la base impositiva de la contribución tendrá como tope máximo el valor del costo de la obra y que para su liquidación se tendrá en cuenta **el concepto genérico de beneficio que produzca la obra, sin hacer referencia exclusiva al valor económico**, como contra prestación específica a cargo del Estado.*

“...son dichas entidades de derecho público, las competentes para regular lo relativo a la forma de distribuir el gravamen, de determinar

⁹ Folios 54 a 59 del cuaderno principal

las zonas de influencia y de calificar si las obras son de beneficio general o de beneficio local;; y de precisar la extensión del mismo, pudiendo definir dicha extensión para toda el área urbana o rural o una parte cualquiera de ésta o aquélla, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 del mismo decreto 868 de 1956”.

Consideró que, en ese contexto, el Concejo Municipal de Cúcuta estaba facultado para determinar, en la forma como lo hizo, los elementos cuestionados de la contribución de valorización.

Notificación y recursos.

En cuanto a que la remisión al Acuerdo 025 de 2000 es inconstitucional y que para los aspectos relacionados con la notificación y recurso era procedente aplicar las reglas generales contenidas en el Código Contencioso Administrativo, señaló que los artículos 79 a 85 del Acuerdo citado se refieren a las notificaciones y recursos en el proceso de determinación de la contribución de valorización, los cuales son aplicables por remisión expresa del acto acusado.

Que, por lo tanto, no es apropiado acudir a las normas del Código Contencioso Administrativo pues es un aspecto ya determinado por el Concejo Municipal de Cúcuta, aplicable con respecto al megaproyecto de interés público, a que se refiere el Acuerdo 001 de 2006.

Además, las formas de notificación no van en contra del debido proceso, por cuanto en ellas se establece la notificación por edicto, de la resolución distribuidora de la contribución; simultáneamente, el anuncio por aviso de que se expidió el acto administrativo y, adicionalmente, contempla la notificación personal con la entrega de una copia del acto a cada propietario.

Competencia para cobrar valorización por obras cuya financiación corresponden a la Nación.

Al respecto precisó que las consideraciones que llevaron al *a-quo* a concluir que es de competencia del Municipio de Cúcuta la realización y cobro de la

contribución de valorización de las obras a las que se refiere el acuerdo demandado, no han sido desvirtuadas.

Es así como determinó que se trata de obras a realizar en el área urbana del municipio, que fueron aprobadas y autorizadas en su ejecución por el Concejo de Cúcuta y que se encuentran previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 083 de 2001) y en el Plan de Desarrollo Municipal (Acuerdo 028 de 2004).

Que por lo anterior no hay duda sobre la competencia de la entidad territorial para la ejecución de las obras a las que se refiere el acuerdo demandado, así como para el cobro de la contribución de valorización por beneficio general.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación presentado por la demandante, la Sala debe decidir sobre la legalidad del Acuerdo 001 del 3 de marzo de 2006, expedido por el Concejo de Cúcuta, por medio del cual aprobó y autorizó la ejecución de un megaproyecto de interés público, utilizando la contribución de valorización por beneficio general.

Según el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el acuerdo no viola las normas superiores, por cuanto contiene los elementos exigidos para el establecimiento de la contribución de valorización por beneficio general por remisión al Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorizaciones, que se ocupa de todos y cada uno de los elementos que conforman dicha contribución, así como del trámite de la notificación del acto administrativo de determinación.

Agregó que las obras aprobadas y autorizadas en el acto demandado no son obras exclusivamente de infraestructura, pues en dicho acto se relacionan, además, los sistemas de equipamientos recreativos y de espacio público a realizar en el área urbana, correspondiéndole al municipio su ejecución y no a la Nación.

El demandante insiste en la nulidad del acuerdo por considerar que éste viola la Constitución Política, las Leyes 1° de 1943, 43 de 1973, 105 de 1993, 191 de 1995 y los Decretos 868 de 1956 y 1604 de 1966.

Al respecto se considera:

1°. Régimen jurídico de la contribución por valorización.

Las contribuciones especiales se definen como un ingreso público ordinario, de carácter obligatorio y tasado proporcionalmente, que el Estado percibe de un grupo de personas, con destino a un fin específico, del cual, además, resulta una ventaja particular para los contribuyentes¹⁰.

La contribución por valorización ha sido regulada por las leyes 25 de 1921, 195 de 1936, 113 de 1937, 1 de 1943, 25 de 1959 y por los Decretos 868 de 1956, 1604 de 1966 y 1394 de 1970.

El Decreto Legislativo 868 de 1956, adoptado como ley de carácter permanente por medio de la Ley 141 de 1961, reguló el gravamen de valorización como un sistema fiscal especial para la financiación de ciertos planes de obras, dentro del concepto de beneficio general.

Estableció, entre otras, la autorización a los municipios con rentas anuales propias superiores a dos millones de pesos, para establecer, reglamentar, distribuir y recaudar el impuesto de valorización, fundamentando la capacidad económica de la tierra a través de coeficientes iguales de un mismo nivel económico; así mismo, cada municipio debía elaborar un plan de obras para poder hacer efectivo el impuesto.

La correcta mención a la contribución se inicia con el Decreto 1604 de 1966, convertido en legislación permanente por la Ley 48 de 1968, ley marco de la contribución de valorización.

El esquema de la contribución de valorización, establecido por el Decreto 1604 de 1966, precisa que puede ser decretada a nivel nacional por el legislador, a quien le corresponde fijar cada uno de sus elementos y, a su vez, faculta a las entidades territoriales para la imposición de la misma en su jurisdicción, lo que permite concluir

¹⁰ Arango Mejía, Álvaro. *Libro del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Capítulo 3, Bogotá 1991.*

que las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden determinar sus elementos.

En efecto, el artículo 1º del decreto en cita dispone que:

“El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que benefician a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización”.

El mencionado artículo 3º de la Ley 25 de 1921, por la que se crea el impuesto de valorización, estableció el impuesto directo de valorización como una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local, como limpieza y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras.

De acuerdo con lo antes anotado, el artículo 1º del Decreto 1604 de 1966 extendió la contribución a obras de interés público que ejecuten la Nación, los departamentos, los municipios o cualquier otra entidad de derecho público, que benefician a la propiedad inmueble.

El artículo 18 del decreto mencionado precisó que las disposiciones de los artículos 1º a 6º del Decreto Legislativo 868 de 1956 son de aplicación opcional para los municipios, los cuales podrán abstenerse de seguir los sistemas allí previstos para la liquidación y cobro de la contribución de valorización; es decir, reconoció el sistema de valorización como sistema fiscal opcional para las entidades públicas.

Expone el actor que el *a-quo* partió de una premisa falsa como lo es la de adoptar como marco normativo el Decreto 1604 de 1966 y resalta que el acuerdo acusado se funda en el Decreto 868 de 1956.

Para la Sala no es válida esta afirmación por lo siguiente:

El Acuerdo 001 de 2006 expedido por el Concejo Municipal de Cúcuta, que aprobó y autorizó la ejecución del Megaproyecto de interés público, utilizando la contribución de valorización por beneficio general, se fundamentó en los artículos 313 de la Constitución Política, 32 de la Ley 136 de 1994; los Decretos 868 de 1956, 1333 de 1986 y el Acuerdo 0025 del 16 de mayo de 2000.

Por su parte, el Acuerdo 0025 de 2000, por medio del cual se adopta el Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorización, es el resultado de la orden impartida por el artículo 2° del Decreto 1604 de 1966 que precisa que el establecimiento, distribución y recaudo de la contribución de valorización se hará por la respectiva entidad departamental o municipal que ejecute las obras.

En consecuencia, el *a-quo*, al precisar el marco normativo de la contribución por valorización podía referirse al Decreto 1604 de 1966, sin que pueda señalarse de errada su afirmación, pues éste modificó el criterio tradicional de medir el beneficio por el mayor valor que adquiriera el inmueble por la obra pública ejecutada, beneficio particular, para cambiarlo por el concepto de beneficio general previsto con anterioridad en el Decreto 868 de 1956.

Por lo tanto no procede el cargo.

2. Violación del principio de legalidad de la contribución.

El artículo 150-12 de la Constitución Política dispone que corresponde al Congreso hacer las leyes y que por medio de ellas podrá establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones determinadas, también, legalmente.

El artículo 317 superior ordena que "*Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización (...)*". Es decir, limita la posibilidad de imponer cargas fiscales sobre los inmuebles, otorgándole dicha facultad exclusivamente a los municipios.

Por su parte, el artículo 338 del mismo ordenamiento dispone que en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La Ley, las

ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Lo anterior significa que son dichos cuerpos colegiados los que podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, es decir, que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como el congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales.

Así mismo, ordena el artículo mencionado que la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las contribuciones tienen carácter obligatorio, afectan sólo a un grupo determinado de personas cuyos intereses son comunes y sus necesidades se satisfacen con los recursos recaudados; no hacen parte del presupuesto nacional y tienen una destinación concreta y específica y cuando tales recursos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, se incorporan al mismo pero únicamente con el objeto de registrar la estimación de su cuantía y en un capítulo aparte de las rentas fiscales¹¹.

Así pues, la contribución por valorización es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y puede ser requerido por los municipios que ejecuten una obra de utilidad social que genere un incremento en su valor.

El Concejo Municipal de Cúcuta, mediante el Acuerdo 025 de 2000, adoptó el sistema de la contribución de valorización, así:

Artículo 1°. Sistema de la contribución de valorización: *Es el conjunto de normas y procedimientos que permiten la ejecución de proyectos de interés público, utilizando la contribución de valorización como mecanismo de financiación total o parcial del mismo.*

Artículo 2°.- *La contribución de valorización es un gravamen real, destinado a la recuperación total o parcial de la inversión en proyectos de interés público, que se cobra a los propietarios y poseedores de aquellos inmuebles*

¹¹ Sentencia C-243 de 2005

que reciben o han de recibir un beneficio económico con la ejecución de un proyecto.

Artículo 3°. Hecho generador: El hecho generador de la contribución de valorización, la constituye la propiedad o posesión de un predio que se beneficie con la ejecución de una obra, por este sistema.

Artículo 4°. Sujeto Activo: El Municipio de San José de Cúcuta a través de la entidad competente es el titular especializado en el cobro de la contribución de valorización.

Artículo 5°. Sujeto Pasivo: Corresponde el pago de la contribución de valorización por una obra ejecutada por este sistema, a quien en el momento en que se ejecutorie la resolución distribuidora que distribuye la citada contribución, sea propietario o posea un inmueble beneficiado con la obra con ánimo de señor y dueño.

6°. Zona de Citación: Entiéndase por zona de citación el área territorial, que según los estudios técnicos, se considere beneficiada por la obra.

7°. Base Gravable: La base gravable de la contribución de que trata este Estatuto, está constituida por el beneficio, o mayor valor que adquieren o han de adquirir los inmuebles con ocasión de la ejecución de una obra pública.

(...)"

56°. Métodos de asignación de la contribución: Los métodos utilizados para asignar la contribución de valorización son, entre otros:

1. **Método de los frentes:** cuando el beneficio individual de un proyecto, es proporcional al frente principal de cada bien inmueble, se asigna la contribución de valorización a cada inmueble o predio en porción al frente del mismo.
2. **Métodos de las áreas:** cuando el beneficio individual de un proyecto es proporcional al área o cabida superficial de cada inmueble, se asigna la contribución de valorización a cada inmueble o predio en proporción al área del mismo.
3. **Métodos de las zonas:** cuando se han establecido zonas o franjas de igual beneficio por proyecto, se asigna la contribución por valorización a cada predio, en proporción directa entre el beneficio establecido para la respectiva zona en la cual se encuentra y el área del predio.
4. **Método del factor de beneficio:** mediante el cual se asigna la contribución a cada predio o inmueble en proporción directa a los atributos y características de cada predio, empleando un coeficiente numérico.

(...)"

En ese contexto, el Concejo Municipal de Cúcuta fijó, en el Acuerdo 025 de 2000, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables de la contribución especial de valorización.

El mismo concejo, mediante el Acuerdo 001 de 2006 aprobó y autorizó la ejecución del Megaproyecto de interés público, utilizando la contribución de

valorización por beneficio general como mecanismo de financiación de las obras consignadas en el Plan de Ordenamiento y el Plan de Desarrollo Municipal.

En el artículo 3° del acuerdo acusado, la corporación precisó que *“el sistema de contribución de valorización, el hecho generador, el sujeto activo, el sujeto pasivo, las zonas de citación, la base gravable, la aplicación del sistema de la contribución de valorización, la intervención de los contribuyentes, la distribución, las notificaciones y recursos, el recaudo de la contribución, la entrega y liquidación del proyecto y demás actuaciones que deban agotarse, se registrarán por los Acuerdos 025 de 2000 y 006 de 2005 del Municipio de San José de Cúcuta, sin perjuicio de la aplicación de la Constitución Nacional y las leyes ajustables al caso”*.

Sostiene el apelante que dicha remisión no satisface la exigencia constitucional relacionada con los elementos de la contribución de valorización, por cuanto los Acuerdos 025 de 2000 y 006 de 2005 no regulan el sistema de valorización por beneficio general sino la contribución por valorización general, prevista en el Decreto 1604 de 1966, que considera incompatibles.

El artículo 1° del Decreto 1604 del 24 de junio de 1966 señaló que el impuesto de valorización, establecido por el artículo 3° de la Ley 25 de 1921 como una *“contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local”*, se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que benefician a la propiedad inmueble, y en adelante, se denominará exclusivamente contribución de valorización. Es decir, denominó *la contribución de valorización por beneficio general* como una simple contribución de valorización.

En efecto, la contribución de valorización se hizo extensiva a todas las obras de interés público que beneficiaran a la propiedad inmueble, enfoque reafirmado por el Decreto 1394 del 6 de agosto de 1970, que precisó que la contribución de valorización es exigible para todas las obras de interés público realizadas por la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios que benefician a los bienes inmuebles.

Por otra parte, el artículo 18 del Decreto 1604 ordenó que las disposiciones de los artículos 1° a 6° del Decreto 868 de 1956 eran de aplicación opcional para los

entes territoriales, los cuales podían abstenerse de seguir los sistemas allí previstos para la liquidación y cobro de la contribución de valorización. En consecuencia, dichas entidades podían aplicarlos o no.

De acuerdo con la norma en comento, precisa la Sala que la remisión que hizo el Concejo Municipal de Cúcuta en el Acuerdo 001 de 2006 al Acuerdo 025 de 2000, es procedente y de esa forma quedaron definidos los elementos de la contribución por valorización, en los términos del artículo 338 de la Constitución Política.

En consecuencia, no procede el cargo de la indeterminación de los sujetos de la contribución y del sistema y métodos para definir los beneficios, por cuanto están expresamente señalados en los artículos 1° al 7° y 56 del Acuerdo 025 de 2000.

3°. Inconstitucionalidad de las normas aplicables a la notificación y recurso.

Indica el actor que la remisión del acuerdo demandado al Acuerdo 025 de 2000, en cuanto a la notificación y recursos, es inconstitucional porque en estos aspectos proceden las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo.

Al respecto la Sala precisa:

El Acuerdo 025 de 2000 establece:

Artículo 79: Notificación: *La resolución distribuidora de una contribución, se notificará a más tardar dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a su expedición, por medio de edicto que se fijará por el término de quince (15) días hábiles en lugar público de las oficinas de la entidad competente. Vencido dicho término se entenderá surtida la notificación.*

El edicto deberá contener la siguiente información:

- a. *Texto de la parte resolutive del acto administrativo.*
- b. *Nombre de los propietarios y poseedores beneficiados con la obra.*
- c. *Dirección del inmueble indicando su área o frente, según el caso.*
- d. *Factor o coeficiente del beneficio.*
- e. *Identificación del inmueble en el plano de reparto.*
- f. *Monto de la contribución.*
- g. *Plazo para el pago de la contribución.*
- h. *Valor y vencimiento de la cuota inicial, si la hubiere.*
- i. *Número y valor de las cuotas mensuales de amortización.*
- j. *Recursos procedentes y la forma de interponerlos.*
- k. *Se expresará, además, que cuando recaigan gravámenes sobre inmuebles pertenecientes a una sucesión, se entenderán notificados los herederos, el cónyuge supérstite, el curador de los bienes, el administrador de la comunidad o el albacea.*

Parágrafo: Simultáneamente con la fijación del edicto, se anunciará por medio de un aviso, que ha sido expedida la resolución distribuidora del correspondiente proyecto y se ha fijado el edicto en el lugar determinado. El aviso se debe publicar en por lo menos dos de los periódicos que circulen en el Municipio de San José de Cúcuta y por medio de dos radiodifusoras de amplia sintonía en la misma ciudad. En el mismo aviso y con ilustraciones gráficas, se escribirá la zona dentro de la cual quedan comprendidos todos los inmuebles gravados y se indicará cual es el recurso legalmente procedente contra la resolución que se está notificando, y la forma como debe ser interpuesto por el interesado.

Artículo 80. Notificación Personal: la entidad competente, con el único fin de garantizar mayor información a los interesados, entregará una copia de la respectiva liquidación que le hubiere correspondido a cada propietario o poseedor y en la misma se le señalará la fecha en que deben comenzar a cancelar la obligación.

Artículo 81. Recursos: Contra la resolución que distribuye la contribución de valorización y le asigna particularmente a cada inmueble, se establece el recurso de reposición con el fin de que el representante legal de la entidad competente que dictó la providencia la aclare, modifique o revoque. Igualmente, podrá interponerse contra las resoluciones modificatorias.

Lo anterior demuestra que el acuerdo demandado se ocupó de establecer las formas de notificación de la resolución que distribuye la contribución, pues al remitir al Acuerdo 25 de 2000 dispuso que la resolución que distribuye la contribución de valorización se notificará de la siguiente forma:

- Por edicto que debe ser fijado durante 15 días hábiles.
- Simultáneamente se anunciará, por medio de un aviso, que se debe publicar en por lo menos dos de los periódicos que circulen en el Municipio de San José de Cúcuta y por medio de dos radiodifusoras de amplia sintonía en la misma ciudad, que la resolución correspondiente fue expedida y que el edicto fue fijado en determinado lugar.
- Además de lo anterior, y con el fin de garantizar mayor información a los interesados, se entregará una copia de la respectiva liquidación que le hubiere correspondido a cada propietario o poseedor, en la que se le señalará la fecha en que debe comenzar a cancelar la obligación.

Además, que contra la resolución que distribuye la valorización procede el recurso de reposición con el fin de que la providencia se aclare, modifique o revoque.

En consecuencia, se garantiza el principio de publicidad de los actos administrativos y el de contradicción de los contribuyentes.

En ese contexto no era necesario acudir a las normas del Código Contencioso Administrativo pues había una disposición legal, en el Municipio de San José de Cúcuta, que normaliza el tema de las notificaciones y los recursos en el proceso de determinación de la contribución de valorización.

No prospera el cargo.

4°. Incompetencia del Municipio de San José de Cúcuta para cobrar valorización por obras cuya financiación corresponde a la Nación.

Afirma el apelante que sobre la incompetencia del Municipio de San José de Cúcuta para cobrar valorización por obras cuya financiación corresponde a la Nación, el *a-quo* elude las cuestiones de fondo planteadas en la demanda y se funda en supuestos que no corresponden a los cargos formulados.

Sobre la anterior afirmación la Sala observa que en la sentencia apelada el *a-quo* precisó:

“(…)se trata de obras que se realizarán en el área urbana del municipio de San José de Cúcuta y en su zona de influencia, tal como se desprende del Informe Final del Análisis y Estudio de Factibilidad del Sistema de Contribución de Valorización por Beneficio General, obras que fueron aprobadas y autorizadas en su ejecución por el concejo municipal de Cúcuta, de conformidad con el acto demandado y que según el artículo 1° del mismo están previstas en el Plan de Ordenamiento Municipal (Acuerdo 083 de 2001) y en el Plan de Desarrollo Municipal (Acuerdo 028 de 2004); en consecuencia, por tratarse de obras públicas previstas en el Plan de Ordenamiento Municipal y el Plan de Desarrollo Municipal y se realizarán en el área urbana del municipio de San José de Cúcuta, siendo aprobadas y autorizadas por el concejo municipal del ente territorial demandado, es claro para la Sala que por las mismas razones, no se afecta la legalidad del acto demandado.

(…), allí se aclara que se trata de sistema viales, de equipamiento recreativo y del espacio público, relacionando en el primero, las intersecciones de la Redoma El Terminal, Diagonal Santander con Canal Bogotá, SAN Luis Ureña – Puente Gaitán Duran, San Mateo, Aeropuerto, La Gazapa y el mejoramiento vial Avenida San Luis vía Ureña; en el sistema de equipamientos recreativos se enlista el Parque

Metropolitano y los Parques del Sector La Sexta y en el sistema de espacio público, se hace referencia a la renovación urbanística sector central, se advierte entonces que no se trata exclusivamente de obras de infraestructura de transporte, sino que además conlleva la intervención de los sistemas de equipamientos recreativos y del espacio público”

Considera la Sala que, contrario a lo afirmado por el apelante, el *a-quo* estudió y analizó el cargo propuesto y que el hecho de que el apelante no comparta dicho análisis, no conlleva la omisión en el estudio de los argumentos por él traídos.

El apelante se limitó a afirmar que el Municipio de San José de Cúcuta no tenía competencia para cobrar valorización por unas obras cuya financiación corresponde a la Nación; no probó que las intersecciones San Luis Ureña – Puente Gaitán Durán y Redoma San Mateo no hacen parte del área metropolitana del municipio demandado. Esta afirmación sin sustento probatorio no desvirtúa la presunción de legalidad de que gozan el Plan de Ordenamiento Municipal¹² y el Plan de Desarrollo Municipal¹³ en los cuales se aprobaron y autorizaron los medios para facilitar el desarrollo armónico coordinado y concertado de la ciudad, por parte del concejo municipal.

Para la Sala, el Megaproyecto autorizado por el Acuerdo 001 de 2006, utilizando la contribución por valorización, corresponde al área urbana del Municipio de San José de Cúcuta, pues se evidencia que se trata de las siguientes obras:

SISTEMA VIAL:

Intersección Redoma el Terminal (Diagonal Santander – Avenida Aeropuerto – Subida Atalaya – Avenida 7 y 8)
Intersección Diagonal Santander con Canal Bogotá
Intersección San Luis Ureña – Puente Gaitán Durán
Intersección Redoma San Mateo
Intersección Redoma Aeropuerto
La Gazapa
Mejoramiento Vial Avenida San Luis – Vía a Ureña

SISTEMA EQUIPAMIENTOS RECREATIVOS

Parque Metropolitano
Parque Sector La Sexta (Renovación Urbana)

¹² Acuerdo 083 de 2001, folios 34 a 167 cuaderno 2

¹³ Acuerdo 028 de 2004, folios 168 a 242 cuaderno 2

SISTEMA ESPACIO PÚBLICO

Renovación Urbanística Sector Central

Por lo anterior, la Sala considera que las obras relacionadas con la ejecución del Megaproyecto de interés público referido al sistema vial, a equipamientos recreativos y de espacio público a desarrollar por el demandado, son de competencia del Municipio demandado, así como el cobro de la correspondiente contribución de valorización y que el hecho de que los últimos tramos de algunas vías incluidas en el proyecto referido comuniquen con el vecino país de Venezuela no les da la categoría de vías nacionales, de manera que las obras correspondan a la Nación.

Se observa, además que el apelante no expresa, de forma concreta, las razones de su inconformidad contra la providencia del 11 de junio de 2009, se limita a reproducir los argumentos planteados en la demanda contra el Acuerdo 001 de 2006.

En consecuencia, no procede el cargo contra la sentencia apelada.

Así las cosas, para la Sala, el acto administrativo demandado se ajusta a derecho, por lo que se confirmará la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda, no estando llamado a prosperar el recurso de apelación del demandante.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia del 11 de junio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander dentro de la acción de nulidad instaurada por el señor Antonio José Lizarazo Ocampo contra el Municipio de San José de Cúcuta – Norte de Santander.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al Tribunal de Origen. Cúmplase.

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

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ