



ASUNTOS TERRITORIALES - Regulación y reglamentación / CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN – Participación ciudadana / PROYECTO DE ACUERDO PARA COBRO DE VALORIZACIÓN – Trámite: participación de los beneficiarios antes de su presentación al concejo / EXPEDICIÓN IRREGULAR DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Por no haber socializado el acuerdo que establece el cobro de valorización antes de su presentación al Concejo de Tocancipá / AUDIENCIA PÚBLICA – Omisión de su realización en trámite de proyecto de acuerdo para cobro de valorización

[L]a Sala advierte que las reuniones de socialización se realizaron con posterioridad a la expedición del Acuerdo 14 de 7 de septiembre de 2009, esto es, los días 15, 16, 17, 22, 23 y 24 de septiembre de 2009, por lo que no cumplieron lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1ª de 1993 y en el Acuerdo 05 de 2009. Aunado a lo anterior, el a quo estimó que el cumplimiento de la garantía de la participación ciudadana en el trámite del acuerdo cuestionado fue confirmada por los testimonios rendidos en el proceso judicial por el señor Edgar Alberto Peña, en calidad gerente de Proyecciones Ltda., y por los señores Héctor Alcides Romero Rodríguez y Jorge Andrés Parra Vargas, quienes fungieron como concejales de Tocancipá en el periodo en el cual se tramitó y aprobó el Acuerdo 14 de 2009, [...] esta Sala no encuentra que los testigos en referencia hayan afirmado, de manera alguna, que la administración socializó con la comunidad el Proyecto de Acuerdo 25 de 2009 antes de su presentación ante el Concejo Municipal. [...] a diferencia de lo estimado por el a quo, esta Sala advierte que ni del estudio socioeconómico para la financiación de obras por valorización, ni de los testimonios referidos, se puede deducir que la administración municipal haya garantizado la participación y socialización del Proyecto de Acuerdo 25 de agosto de 2009 con anterioridad a su discusión y aprobación en el Concejo Municipal. [...] Revisado detalladamente el expediente, la Sala no encuentra prueba alguna que permita inferir que la administración de Tocancipá cumplió con su deber de convocar y realizar audiencia pública para socializar, antes de su radicación ante el Concejo Municipal, el Proyecto de Acuerdo 25 de 2009, “[por] el cual se autoriza el cobro de una valorización de una Contribución de Valorización para la construcción de un Plan de Obras”, en los términos del artículo 49 antes citado.

DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA – Audiencia pública / AUDIENCIA PÚBLICA – Finalidad

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, la audiencia pública constituye una de las acciones para involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. La audiencia pública es un espacio de participación ciudadana, propiciado por la administración pública, en el cual las personas naturales o jurídica y las organizaciones sociales se reúnen en un acto público para intercambiar información, explicaciones, evaluaciones y propuestas sobre aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas a cargo de cada entidad, así como sobre el manejo de los recursos para cumplir con dichos programas. De esa forma, la audiencia pública, como mecanismo de participación ciudadana, parte de la convocatoria de las entidades públicas y de la facilitación de un espacio propicio para dar a conocer a la sociedad una determinada iniciativa, o para informar sobre su gestión, explicar, consultar o discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, permitiendo el seguimiento y evaluación de sus compromisos, planes y programas.



TESTIGO SOSPECHOSO – Valoración. Rigurosidad / VALORACIÓN DE TESTIGO SOSPECHOSO – Debe efectuarse conforme a las reglas de la sana crítica / EXCLUSIÓN DE TESTIMONIO DE ALCALDE POR SOSPECHOSO – No procede bajo el argumento de haber elaborado el proyecto del acuerdo demandado / TESTIMONIO DE ALCALDE – Debe valorarse junto con los demás medios probatorios

En el sub lite, el Tribunal de instancia decidió no tener en cuenta el testimonio del entonces alcalde del Municipio de Tocancipá, [...], toda vez que el mismo no ofrecía imparcialidad al haber sido el encargado de la proyección del acuerdo. Al respecto y contrario a lo señalado por el a quo, la Sala considera que el entonces alcalde no se encuentra en los supuestos de que trata las normas en comento [artículos 217 y 218 del Código de Procedimiento Civil], por cuanto que no se observa hecho alguno del cual se pueda afirmar que su credibilidad e imparcialidad se encuentran afectadas y, además, el hecho de haber sido el alcalde en cuya administración se presentó y aprobó el proyecto de acuerdo impide concluir, por sí mismo, que su declaración se torna en sospechosa. Lo anterior cobra mayor relevancia en el sentido que la persona que precisamente rindió testimonio era un servidor público, y que el ejercicio de dicha función estaba sometida al ordenamiento jurídico, tal y como lo dispone los artículos 6º, 122 y 123 de la Constitución Pública. Además, debe recordarse que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de moralidad, imparcialidad, publicidad, transparencia, entre otros. En este sentido, considerar que el entonces alcalde del Municipio de Tocancipá es un testigo sospechoso, sería tanto como concluir que su actuación se apartó de los deberes y principios antes señalados, circunstancia que, como se precisó, no se encuentra demostrada en el proceso de la referencia. En todo caso y sin perjuicio de lo anterior, la Sala advierte que el a quo se equivocó al decidir excluir su testimonio, en tanto que de conformidad con los artículos 217 y 218 antes citados, le correspondía valorarlo, esto es, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en conjunto con los demás medios probatorios. La Sala no entiende como el a quo decidió excluir el testimonio del entonces alcalde y sí valorar las declaraciones rendidas por los señores [...] en calidad de concejales del Municipio de Tocancipá, los cuales participaron en el trámite y aprobación del Acuerdo 14 de 2009. En ese orden de ideas, esta Sala no comparte la decisión del a quo de desestimar el testimonio [...] por el solo hecho de considerarlo como sospechoso, razón por la cual, el mismo será valorado en conjunto con los demás medios probatorios y de conformidad con las reglas de la sana crítica.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 217 / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 218 / LEY 1 DE 1943 – ARTÍCULO 22 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 32

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 14 DE 2009 (7 de septiembre) CONCEJO MUNICIPAL DE TOCANCIPÁ CUNDINAMARCA (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS



Bogotá, D.C., quince (15) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00023-01

Actor: JUAN CARLOS SALAZAR TORRES Y ADRIANA MARÍA NASSAR HERNÁNDEZ

Demandado: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ – CONCEJO MUNICIPAL

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD

Tema: REVOCA SENTENCIA / ACUERDO 14 DE 2009, POR EL CUAL SE AUTORIZA EL COBRO DE UNA CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN / EXPEDICIÓN IRREGULAR. SE CONFIGURÓ POR CUANTO LA ADMINISTRACIÓN NO SE AJUSTÓ AL PROCEDIMIENTO PREVIO PARA LA EXPEDICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por los señores **Juan Carlos Salazar Torres** y **Adriana María Nassar Hernández**, en su condición de demandantes en el proceso de la referencia, en contra de la sentencia proferida el 31 de julio de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C – en Descongestión, a través de la cual se negó la pretensión formulada en la demanda.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La demanda

Los ciudadanos **Juan Carlos Salazar Torres** y **Adriana María Nassar Hernández**, actuando en nombre propio, presentaron demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ejercicio de la acción de nulidad, en contra del Municipio de Tocancipá¹, con el fin de obtener la siguiente declaración:

“Que se declare la nulidad del Acuerdo No. 14 de 2009 del Concejo Municipal de Tocancipá, “por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción del plan de obras”.

I.2.- Los fundamentos de derecho y el concepto de violación

¹ Folios 1 a 8 del cuaderno 1.



Los demandantes señalaron como violados el artículo 22 de la Ley 1ª de 1943 y los artículos 48 y siguientes del Acuerdo 05 de 2009, por medio del cual se adoptó el Estatuto de Valorización de Tocancipá, en sustento de lo cual argumentaron lo siguiente:

Manifestaron que el Acuerdo 14 de 2009, mediante el cual se autoriza el cobro de la valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras en Tocancipá se expidió sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para su formación, esto es, el relacionado con la participación ciudadana.

Al respecto, aseveraron que, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 1ª de 1943, *“en la organización que acuerden los Concejos Municipales, al hacer uso de la atribución que se les ha conferido de organizar el impuesto de valorización, deberán darle intervención a los propietarios beneficiados en todo caso, en la formación del presupuesto de la obra, en la distribución del impuesto y facilitarles la vigilancia de la inversión de los fondos”*.

Advirtieron que, en el mismo sentido, los artículos 48 y siguientes del Acuerdo 05 de 2009 – Estatuto de Valorización de Tocancipá, señalaron que **se debe garantizar la participación ciudadana con anterioridad a la presentación del proyecto de acuerdo**.

Sostuvieron que tal requisito no fue cumplió por el ente territorial, en tanto que **ninguno de los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados por la contribución de valorización participaron o fueron convocados “ni antes, ni durante ni después de la expedición del Acuerdo No. 014”**, razón por la cual estimaron que el acto administrativo acusado se encuentra viciado de nulidad.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II.1.- Intervención del Concejo de Tocancipá



Mediante apoderado judicial, el Concejo Municipal de Tocancipá contestó oportunamente la demanda², para lo cual señaló que las pretensiones incoadas carecen de vocación de prosperidad.

En sustento de su oposición, el apoderado aseguró que durante el diseño, elaboración y trámite del Acuerdo 014 de 2009, se brindaron todas las garantías constitucionales, legales y reglamentarias en relación con la intervención ciudadana.

Manifestó que la comunidad beneficiaria de las obras de interés público contó con todas las herramientas necesarias para su participación y que el acalde, el presidente del Concejo y algunos concejales promovieron la participación de la comunidad mediante invitación a través de medios masivos, como la emisora comunitaria Alegría FM 94.4.

Afirmó que **el 28 de febrero de 2010**, a las 9:00 a.m., en el auditorio de la Casa de la Cultura y a instancias del Concejo Municipal, se llevó a cabo un cabildo abierto con participación masiva de la comunidad ubicada en la zona de influencia de las obras a financiar con cargo a la contribución de valorización, con el objeto de escuchar a la ciudadanía sobre lo atinente al Acuerdo 14 de 2009, y que **el 7 de marzo de 2010**, a las 9:00 a.m., en el Salón Comunal del Centro, igualmente por iniciativa de la Corporación, se realizó audiencia pública en la cual se dio respuesta a las inquietudes planteadas en el cabildo abierto.

En este sentido, concluyó que en la elaboración, presentación y aprobación del Acuerdo 014 de 2009 se observaron todas las normas constitucionales, legales y reglamentarias previstas para el trámite de este tipo de acuerdos municipales, y que, por ende, no se vulneró el debido proceso ni las disposiciones invocadas como violadas por los demandantes.

Finalmente, formuló las excepciones que denominó *“ausencia de causa legal de invalidez del acto demandado”, “inexistencia del deber legal de la participación ciudadana previa a la presentación del proyecto de acuerdo municipal que establezca la contribución de valorización”, “presunción de legalidad del acto administrativo”, “cumplimiento de lo establecido en el art 48 y s.s. del Acuerdo 05 de 2009 no es un requisito esencial que afecte la validez del acto administrativo”* e

² Folios 172 a 186 del cuaderno 1.



“inexistencia de causal de nulidad que afecte la validez del acto”, medios exceptivos que se limitó a enunciar, ya que no los sustentó.

II.2.- Intervención del Municipio de Tocancipá

El Municipio de Tocancipá, a través de apoderado judicial, contestó la demanda³ oponiéndose a la nulidad pretendida por los demandantes.

Para sustentar su oposición, el apoderado del ente territorial advirtió que el artículo 22 de la Ley 1ª de 1943 no exige la participación ciudadana en la etapa previa a la expedición del acuerdo municipal que establece la contribución por valorización para la financiación del plan de obras, sino en la fase posterior y adujo que, en ese sentido, el artículo 49 del Acuerdo 05 de 2009 no tiene respaldo legal, en razón de la excepción de ilegalidad de que trata el artículo 12 de la Ley 153 de 1887.

Aseguró que el Municipio socializó con la comunidad de Tocancipá la valorización y el plan de obras viales aprobado mediante el Acuerdo 14 de 2009.

Adujo que ese ente territorial acató lo previsto en el artículo 49 del Acuerdo 05 de 2009, y añadió que la participación ciudadana antes de la presentación del proyecto no es un requisito previo que afecte la validez del acto acusado.

Afirmó que en las etapas previas, concomitantes y posteriores a la implementación de la contribución de valorización en Tocancipá se garantizó el derecho fundamental al debido proceso.

Finalmente, formuló las excepciones que denominó *“inexistencia del deber legal de la participación ciudadana previa a la presentación del proyecto de acuerdo municipal que estableció la contribución de valorización en Tocancipá”*, *“la participación ciudadana en la etapa previa a la presentación del proyecto de acuerdo de valorización No. 25 de 2009 no es un requisito esencial ni legal que afecte la validez del acto administrativo acusado”*, *“presunción de legalidad del acto administrativo”*, *“cumplimiento de la obligación de la participación ciudadana en las etapas previas, durante la discusión y posterior del proyecto de acuerdo de valorización”*, *“inexistencia de causal de nulidad que afecte la validez del acto*

³ Folios 242 a 289 del cuaderno 1.



acusado por ausencia de reglamentación del artículo 49 del Acuerdo Municipal 06 de 2009” y “la genérica”.

III.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante sentencia del 31 de julio de 2013⁴, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C – en Descongestión, negó la pretensión de la demanda.

En primera medida, abordó como cuestión previa la procedencia de la tacha del testimonio rendido por el señor Walfrando Adolfo Forero Bejarano, alcalde del Municipio de Tocancipá durante el periodo en el cual se tramitó el demandado Acuerdo 14 de 2014, y que fue formulada por la parte demandada durante la audiencia de testimonios que se llevó a cabo el 1º de octubre de 2012.

Al respecto, consideró que el señor Walfrando Adolfo Forero Bejarano es un testigo sospechoso, en la medida en que, en su condición de alcalde del municipio de Tocancipá, estuvo a cargo de la proyección del acuerdo acusado y fungió como representante legal del ente territorial demandado, de tal forma que no ofrece imparcialidad como testigo y, en consecuencia, decidió desestimar su testimonio en el proceso.

En cuanto a las excepciones denominadas *“ausencia de causa legal de invalidez del acto demandado”*, *“inexistencia del deber legal de la participación ciudadana previa a la presentación del proyecto de acuerdo municipal que establezca la contribución de valorización”*, *“presunción de legalidad del acto administrativo”*, *“inaplicación por ilegalidad del artículo 49 del Acuerdo 05 de 2009”*, *“cumplimiento de lo establecido en el art 48 y s.s. del Acuerdo 05 de 2009 no es un requisito esencial que afecte la validez del acto administrativo”* e *“inexistencia de causal de nulidad que afecte la validez del acto”*, formuladas por el Concejo de Tocancipá, consideró que constituyen argumentos relacionados con el fondo del asunto, y que, por lo tanto, serían analizadas al hacer la revisión de las razones de nulidad endilgadas contra el acto administrativo demandado.

En igual sentido, se pronunció sobre las excepciones que el Municipio de Tocancipá denominó como *“inexistencia del deber legal de la participación*

⁴ Folios 459 a 491 del cuaderno 1.



ciudadana previa a la presentación del proyecto de acuerdo municipal que estableció la contribución de valorización”, “cumplimiento de las obligaciones de participación ciudadana en las etapas previas, durante la discusión y posterior del proyecto de acuerdo de valorización”, inexistencia de causal de nulidad que afecte la validez del acto acusado por ausencia de reglamentación del artículo 49 del Acuerdo Municipal 05 de 2009”.

Seguidamente, el *a quo* abordó el análisis del único cargo formulado por los demandantes, valga decir, el de expedición irregular del Acuerdo 014 de 2009, dictado por el Concejo de Tocancipá, *“por el cual se autorizó el cobro de la valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras”,* por el incumplimiento de la garantía de la participación ciudadana.

Para el efecto, analizó las normas invocadas como violadas por los actores, concluyendo que, contrario a lo señalado por los demandados, **el artículo 22 de la Ley 1ª de 1993 sí contiene la obligación de garantizar la participación de los beneficiarios previo a la formación del acto administrativo de autoriza el cobro de valorización**, así como en la formación del presupuesto de la obra y en la distribución del impuesto y que, por su parte, **los artículos 48 y siguientes del Acuerdo 05 de 2005**, por medio del cual se adoptó el Estatuto de Valorización de Tocancipá, **imponen a la administración municipal el deber de implementar sistemas que permitan a los ciudadanos conocer sobre los planes de obra y sobre la contribución de valorización, así como el de garantizar la participación ciudadana previamente a la presentación del proyecto de acuerdo.**

Por otro lado, estimó que, en el caso concreto, no se configura la excepción de ilegalidad, toda vez **que el artículo 22 de la Ley 1ª de 1943 impone el deber de garantizar la participación de la comunidad en la organización del impuesto de valorización, mientras que el artículo 49 del Acuerdo 05 de 2009 determina el momento en que se debe permitir la intervención ciudadana.**

Tras las anteriores consideraciones, procedió a relacionar las pruebas recaudadas en el proceso y manifestó que de las mismas se advierte que el trámite antes señalado se surtió frente al acuerdo cuestionado, en tanto que se desprende del plenario la realización debates en torno a la discusión del proyecto, su comunicación a través de la emisora comunitaria del ente territorial y la



garantía del derecho de participación ciudadana por parte de la Corporación administrativa.

Expuso que, en igual medida, se deduce que durante el mes de agosto de 2009, valga decir, de manera previa a la expedición del Acuerdo 014 de 2009 del 7 de septiembre del mismo año, **se realizó un estudio socioeconómico para la financiación de obras por valorización, en el que se evaluó el impacto de las debilidades en el diseño y gestión de la mayoría de los proyectos de valorización**, y añadió que el proceso de participación se surtió mediante la realización de reuniones de socialización, así como a través de encuestas relacionadas con el tema, lo cual, añadió, se corroboró mediante los testimonios de los señores Jorge Andrés Parra Vargas, y Jairo Merchán, Héctor Alcides Romero Rodríguez y Edgar Alberto Peña, así como con las actas del Concejo de Tocancipá emitidas durante la aprobación del acuerdo acusado.

Especificó que durante la elaboración, trámite y aprobación del acuerdo impugnado, se acató lo dispuesto en la ley frente a la expedición de los acuerdos de contribución de valorización en los municipios, toda vez que la ciudadanía conoció del mismo, en primera medida, al efectuarse el estudio socioeconómico adelantado por la firma Proyecciones Ltda., y que, igualmente, el trámite y aprobación se dio a conocer a través de una emisora y en las barras del recinto del Concejo Municipal, en virtud de lo cual determinó que no se configura la vulneración directa y ostensible del debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, ni de la Ley 1ª de 1943 y los artículos 48 y siguientes del Acuerdo 05 de 2009 del Concejo de Tocancipá y, en consecuencia, declaró como no probado el cargo endilgado.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN

Mediante escrito visible en folios 494 a 500 del cuaderno 1 del expediente, los demandantes interpusieron oportunamente recurso de apelación contra la decisión de primera instancia y, en sustento de ello, expusieron, en síntesis, los siguientes motivos de inconformidad:

Aludieron a que el Ley 1ª de 1943 y los artículos 48 y siguientes del Acuerdo 05 de 2009 – Estatuto de Valorización del Municipio de Tocancipá, garantiza la participación ciudadana en tres etapas del trámite de los proyectos de acuerdo



para el cobro de contribución por valorización, a saber: antes de la presentación del proyecto ante el Concejo Municipal, durante la discusión del proyecto y después de su aprobación.

Manifestaron que en el proceso quedó demostrado que no se realizó la socialización del acuerdo demandado antes de su radicación ante el Concejo municipal, como lo exigen las normas en comento.

Expusieron que si bien es cierto que el *a quo* concluyó que Ley 1ª de 1943 y el Acuerdo 05 de 2009 sí consagran la obligación de realizar un trámite previo de solicitud para la expedición del acto acusado, también lo es que erró al valorar el acervo probatorio, en tanto que del mismo no se desprende que el principio de participación se garantizó en dicho trámite.

Advirtió que no se puede afirmar que se garantizó la participación ciudadana con anterioridad a la presentación del Proyecto de Acuerdo 25 de 2009 basado en un estudio socioeconómico, así como en la realización de reuniones durante el mes de septiembre de 2009, toda vez que para esa época ya se había presentado el proyecto y se estaba surtiendo el segundo debate ante el Concejo de Tocancipá.

Asimismo, aseveraron que aunque se dice que algunos los debates fueron transmitidos a través de la emisora, *“tal hecho no fue probado por la parte demandada, dado que la comunidad afectada no fue citada por un medio idóneo”*.

Adujeron que la posibilidad que tiene la ciudadanía de ingresar a las barras del Concejo no garantiza la socialización exigida, toda vez que las invitaciones a dicho lugar se hacían a través de la emisora local y no por medios masivos y, bajo esos agumentos, afirmaron que en la segunda etapa del trámite del Acuerdo 14, es decir, durante su discusión en el Concejo municipal, tampoco se garantizó a cabalidad la participación ciudadana.

Por otra parte, argumentaron que la sentencia apelada vulnera los artículos 217 y 218 del Código de Procedimiento Civil, así como el principio de la sana crítica, toda vez que el *a quo*, con base en una tacha de testigo sospechoso, desestimó la declaración rendida por el exalcalde de Tocancipá, señor Walfrando Adolfo Forero Bejarano, quien puso de presente que, en efecto, no se garantizó la participación



ciudadana previamente a la presentación del proyecto de acuerdo que dio lugar al acto administrativo demandado, Acuerdo 14 de 2009.

En esos términos, aseguraron que es *“protuberante la violación de las normas superiores que debían regir la expedición del Acuerdo 14 de 2009”*, por lo que solicitaron la revocatoria de la sentencia de primera instancia y, en su lugar, que se decrete la nulidad del acto administrativo acusado.

V.- TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación fue concedido por el magistrado sustanciador de la primera instancia mediante auto de 4 de septiembre de 2013⁵.

Remitido y repartido el proceso entre los diferentes Despachos que integran la Sección Primera del Consejo de Estado, a través de auto de 21 de abril de 2014⁶ se admitió el recurso.

Mediante providencia de 21 de julio de 2014⁷, el Despacho sustanciador corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran alegatos de conclusión, y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

Vencido el plazo, los demandantes, mediante escrito⁸, reiteraron los argumentos del recurso de alzada.

Por su parte, a través de apoderado, el Municipio de Tocancipá solicitó que se mantenga incólume la sentencia impugnada, insistió en la legalidad del acto administrativo y se remitió a los argumentos de defensa planteados en el escrito de contestación de la demanda⁹.

El Concejo Municipal de Tocancipá y el Agente del Ministerio Público guardaron silencio en esta oportunidad procesal.

⁵ Folios 508 del cuaderno 1.

⁶ Folio 4 del cuaderno 2.

⁷ Folio 7 del cuaderno 2.

⁸ Folios 8 a 14 del cuaderno 2.

⁹ Folios 15 a 49 del cuaderno 2.



En cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo 357 de 5 de diciembre de 2017, el proceso de la referencia fue remito a la Sección Quinta para efectos de que se dictara sentencia de segunda instancia.

Mediante comunicación de fecha 10 de julio de 2018, la Honorable Magistrada doctora Rocío Araújo Oñate, devolvió el expediente en tanto que “[...] *al momento de proceder con la revisión del expediente y el acta de entre del proceso a este Despacho, se tiene que solo fueron remitidos para fallo 2 cuadernos de 508 y 59 folios [...]*”, cuando a través de oficio No. S1C-3C-3610 el Tribunal Administrativa de Cundinamarca lo había remitido con destino a esta Corporación compuesto por cuatro (4) cuadernos de 508, 730, 897 y 140 folios.

Mediante auto de fecha 29 de agosto de 2017 se ordenó citar a las partes para la realización de la audiencia de reconstrucción, la cual fue realizada el 28 de septiembre de 2018, diligencia que fue suspendida en tanto que la parte demandada aportaría los antecedentes administrativos del acto acusado. Reanudada la diligencia el día 28 de noviembre de 2018, el proceso se declaró reconstruido el proceso promovido los señores Juan Carlos Salazar Torres y Adriana María Nassar Hernández.

VI.- CONSIDERACIONES

V.1.- Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo¹⁰, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para decidir los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos.

V.2.- Problema jurídico

¹⁰ “Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión”.



Corresponde a la Sala determinar si el Concejo del Municipio de Tocancipá con ocasión de la expedición del Acuerdo 14 de 2009, *“por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un Plan de Obras”*, llegó a quebrantar lo dispuesto en los artículos 22 de la Ley 1ª de 1943 y 48 y siguientes del Acuerdo 05 de 2009, en tanto que en el proceso de formación y socialización del mismo no se garantizó la participación de la ciudadanía.

Previamente a dicho análisis, la Sala se pronunciará respecto del argumento de alzada atinente a que el *a quo* no debió excluir y dejar de valorar el testimonio del ex alcalde del ente territorial.

i)- Tacha del testimonio del ex alcalde del Municipio de Tocancipá, señor Walfrando Adolfo Forero.

En el escrito de alzada, los actores aseguraron que el *a quo*, al declarar probada la tacha del testimonio del señor Walfrando Adolfo Forero Bejaranoel, desconoció los artículos 217 y 218 del Código de Procedimiento Civil y transgredió el principio de la sana crítica, toda vez que, en su criterio, la declaración debió ser valorada en conjunto con las demás pruebas obrantes al proceso.

Al respecto, la Sala recuerda que los artículos 217 y 218 del Código de Procedimiento Civil regulan lo atinente a los testigos sospechosos y tacha de los mismos, para lo cual señala que son sospechosas para declarar las personas que en concepto del juez, se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad. Las disposiciones son del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 217. TESTIGOS SOSPECHOSOS. *Son sospechosas para declarar las personas que en concepto del juez, se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés con relación a las partes o a sus apoderados, antecedentes personales u otras causas”.*

“ARTÍCULO 218. TACHAS. *Cada parte podrá tachar los testigos citados por la otra parte o por el juez. La tacha deberá formularse por escrito antes de la audiencia señalada para la recepción del testimonio u oralmente dentro de ella, presentando documentos probatorios de los hechos alegados o la solicitud de pruebas relativas a éstos, que se practicarán en la misma audiencia. Si el testigo acepta los hechos, se prescindirá de toda otra prueba.*



Cuando se trate de testigos sospechosos, los motivos y pruebas de la tacha se apreciarán en la sentencia, o en el auto que falle el incidente dentro del cual se solicitó el testimonio; en los casos de inhabilidad, el juez resolverá sobre la tacha en la audiencia, y si encuentra probada la causal, se abstendrá de recibir la declaración.

El juez apreciará los testimonios sospechosos, de acuerdo con las circunstancias de cada caso” (resaltado fuera del texto).

Sobre el particular, la Sala recuerda que la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-622 de 1998¹¹, analizó la exequibilidad del transcrito artículo 217 del CPC, resaltando que la disposición define las reglas de la sana crítica aplicadas al proceso, y que la razón y la crítica aconsejan que el testimonio sospechoso se aprecie con mayor severidad y que su valoración se someta a un tamiz más denso de aquel por el que deben pasar las declaraciones libres de sospecha, ello en razón de que la sola verificación de la circunstancia que conlleva a tachar el testigo de sospechoso no conduce necesariamente a deducir inmediatamente que este falte a la verdad.

En igual sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-790 de 2006, señaló que la razón y la crítica del testimonio aconsejan que se le aprecie con mayor severidad, que al valorarla se someta a un tamiz más denso de aquel por el que deben pasar las declaraciones libres de sospecha, como se observa a continuación:

“Respecto de los testigos sospechosos, quienes se encuentran en situaciones que afectan su credibilidad e imparcialidad y cuya declaración, si bien puede recibirse, ha de analizarse con severidad (art. 217 e inciso 3 del art. 218 del C.P.C):

“En cuanto al artículo 217 del C.P.C., éste lo que hace es definir como sospechosos a aquellos testigos que se encuentren en circunstancias que puedan afectar su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencia, sentimientos o intereses que tengan con las partes o sus apoderados, de sus antecedentes personales u otras causas que determine el juzgador; ello por cuanto si bien la sola circunstancia de que los testigos sean parientes de una de las partes, no conduce necesariamente a deducir que ellos inmediatamente falten a la verdad, “...la razón y la crítica del testimonio aconsejan que se le aprecie con mayor severidad, que al valorarla se someta a un

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-622 del 4 de noviembre de 1998. M.P.: Fabio Morón Díaz.



tamiz más denso de aquel por el que deben pasar las declaraciones libres de sospecha”, lo que permite concluir que dicha norma no es más que una especificación de las reglas de la sana crítica aplicadas al proceso civil.

No obstante lo anotado, cuando una controversia entre particulares debe ser dirimida por el juez competente, éste deberá definirla, como antes se dijo, a partir del análisis que realice del acervo probatorio, el cual ***está en la obligación de estudiar de acuerdo con las reglas que le impone el sistema de la sana crítica***, lo que implica confrontarlas, permitir que las partes las contradigan y si es del caso las desvirtúen, y ponderarlas en conjunto, a la luz de su saber técnico específico y su experiencia” (resaltado fuera del texto).

Tal consideración guarda coherencia con lo dispuesto en el artículo 218 del CPC, que en su inciso final prescribe que el juez apreciará los testimonios sospechosos, de acuerdo con las circunstancias de cada caso.

En virtud de lo anterior, si el juez encuentra probadas las circunstancias que comprometan la credibilidad e imparcialidad del testigo tachado de sospechoso, es su deber apreciar las circunstancias de sospecha, de acuerdo con la sana crítica, ya que la consecuencia de tal situación, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y las normas aplicables, no es, *per se*, que la prueba no sea valorada sino apreciada con mayor rigurosidad.

En el *sub lite*, el Tribunal de instancia decidió no tener en cuenta el testimonio del entonces alcalde del Municipio de Tocancipá, señor Walfrando Adolfo Forero Bejarano, toda vez que el mismo no ofrecía imparcialidad al haber sido el encargado de la proyección del acuerdo.

Al respecto y contrario a lo señalado por el *a quo*, la Sala considera que el entonces alcalde no se encuentra en los supuestos de que trata las normas en comento, por cuanto que no se observa hecho alguno del cual se pueda afirmar que su credibilidad e imparcialidad se encuentran afectadas y, además, el hecho de haber sido el alcalde en cuya administración se presentó y aprobó el proyecto de acuerdo impide concluir, por sí mismo, que su declaración se torna en sospechosa.

Lo anterior cobra mayor relevancia en el sentido que la persona que precisamente rindió testimonio era un servidor público, y que el ejercicio de dicha función estaba



sometida el ordenamiento jurídico, tal y como lo dispone los artículos 6º, 122 y 123 de la Constitución Pública.

Además, debe recordarse que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de moralidad, imparcialidad, publicidad, transparencia, entre otros.

En este sentido, considerar que el entonces alcalde del Municipio de Tocancipá es un testigo sospechoso, sería tanto como concluir que su actuación se apartó de los deberes y principios antes señalados, circunstancia que, como se precisó, no se encuentra demostrada en el proceso de la referencia.

En todo caso y sin perjuicio de lo anterior, la Sala advierte que el *a quo* se equivocó al decidir excluir su testimonio, en tanto que de conformidad con los artículos 217 y 218 antes citados, le correspondía valorarlo, esto es, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en conjunto con los demás medios probatorios.

La Sala no entiende como el *a quo* decidió excluir el testimonio del entonces alcalde y sí valorar las declaraciones rendidas por los señores Héctor Alcides Romero Rodríguez y Jorge Andrés Parra Vargas, en calidad de concejales del Municipio de Tocancipá, los cuales participaron en el trámite y aprobación del Acuerdo 14 de 2009.

En ese orden de ideas, esta Sala no comparte la decisión del *a quo* de desestimar el testimonio del señor Walfrando Adolfo Forero Bejarano por el solo hecho de considerarlo como sospechoso, razón por la cual, el mismo será valorado en conjunto con los demás medios probatorios y de conformidad con las reglas de la sana crítica.

ii)- Violación de los artículos 22 de la Ley 1ª de 1943 y 48 y siguientes del Acuerdo 05 de 2009.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C – en Descongestión, negó la pretensión de nulidad del Acuerdo 14 de 2009, para lo cual afirmó que, contrario a lo señalado por los demandados, el artículo 22 de la



Ley 1ª de 1993 y el Acuerdo 05 de 2009 sí contiene la obligación de garantizar la participación de los beneficiarios en la formación del acuerdo municipal para el cobro una contribución de valorización por beneficio local y no como una obligación posterior a su expedición.

Aseguró que a la administración municipal le corresponde implementar sistemas que permitan a los ciudadanos conocer sobre los planes de obra y sobre la contribución de valorización, así como el de garantizar la participación ciudadana previamente a la presentación del proyecto de acuerdo.

Sin perjuicio de lo anterior y de la revisión del plenario, consideró que en el mes de agosto de 2009 se realizó un estudio socioeconómico para la financiación de obras por valorización, en el que se evaluó el impacto de las debilidades en el diseño y gestión de la mayoría de los proyectos de valorización.

Agregó que el proceso de participación se surtió mediante la realización de reuniones de socialización, así como a través de encuestas relacionadas con el tema.

Así pues, sostuvo que durante la elaboración, trámite y aprobación del acuerdo impugnado se acató lo dispuesto en la ley frente a la expedición de los acuerdos de contribución de valorización en los municipios, toda vez que la ciudadanía conoció del mismo.

Por su parte, los recurrentes argumentaron que si bien es cierto que comparten lo expuesto por el *a quo* en torno a que el artículo 22 de la Ley 1ª de 1993 y el Acuerdo 05 de 2009 sí contiene la obligación de garantizar la participación y socialización de los beneficiarios en la formación del acuerdo municipal para el cobro una contribución de valorización por beneficio local y no como una obligación posterior a su expedición, también lo es que se equivocó al señalar que tal obligación se cumplió en el proceso de la referencia.

Al respecto y para resolver, la Sala recuerda que, de conformidad con el artículo 84 del CCA, la nulidad “[p]rocederá 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 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" (negrilla fuera del texto).

En lo atinente a la causal de nulidad por expedición irregular, la Sala recuerda que la misma se configura cuando se desconocen los requisitos y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico para la formación del acto administrativo.

Sobre este particular, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado lo siguiente:

"[L]a existencia de un procedimiento previo, enderezado a la expedición de un acto administrativo, se ha entendido tradicionalmente como propia y necesaria para las decisiones que se dirigen a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, es decir, con efectos que recaen sobre intereses o derechos individuales, personales, particulares, de manera directa; y es por ello que aún en el ámbito de la actuación administrativa, resulta aplicable el principio constitucional del debido proceso (art. 29), que implica para las autoridades el deber de obrar en virtud de competencias legalmente otorgadas, conforme a leyes preexistentes, y con la plenitud de las formas propias de cada procedimiento, con miras a garantizar a los destinatarios de sus decisiones el derecho de audiencia y de defensa, mediante la posibilidad de participar en las actuaciones previas a la expedición de la respectiva decisión, permitiéndoles aportar y controvertir pruebas y hacer las manifestaciones que consideren necesarias para la correcta formación del juicio de la Administración antes de decidir.

[...]

Consecuentemente, cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma¹² (negrillas fuera de texto).

Cabe destacar que el principio de participación es fundamento de nuestro Estado Social de Derecho, tal y como lo establece el artículo 1º de la Constitución Política al señalar que "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria,

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de mayo de 2009. Radicado: 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832). M. P.: Ramiro Saavedra Becerra. Actor: Consuelo Acuña Traslaviña.



descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”.

En el *sub lite*, esta Sala constata que el artículo 22 de la Ley 1ª de 1943¹³, norma que según la parte actora fue trasgredida con el Acuerdo objeto de censura, establece la obligación de los entes territoriales en permitir la participación de la ciudadanía en el trámite que se surta para la expedición de actos que autoricen el cobro de la valorización por beneficio local, tal y como se observa a continuación:

“Artículo 22. *En la organización que acuerden los Concejos Municipales, al hacer uso de la atribución que se les ha conferido de organizar el impuesto de valorización, deberán darle intervención a los propietarios beneficiados en todo caso, en la formación del presupuesto de la obra, en la distribución del impuesto y facilitarles la vigilancia de la inversión de los fondos”* (resaltado fuera del texto).

En coherencia con ello, los artículos 49 y 50 del Acuerdo 05 de 2009, por medio del cual se adopta el Estatuto de Valorización en el municipio de Tocancipá, disponen que se deberá garantizar la participación ciudadana previa a la presentación de los proyectos de Acuerdo Municipal que adopten la Contribución de Valorización para un determinado conjunto de obras públicas. Las normas son del siguiente tenor:

“Artículo 49. PRESENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ACUERDO. *Se garantiza la participación ciudadana previa a la presentación de los proyectos de Acuerdo Municipal que adopten la Contribución de Valorización para un determinado conjunto de obras públicas. Para el efecto, entre otros mecanismos de participación, se acudirá a las audiencias públicas para informar sobre los contenidos de la respectiva iniciativa normativa”.*

“Artículo 50. DISCUSIÓN DE LOS PROYECTOS DE ACUERDO. *Se garantiza la participación ciudadana en la discusión de los proyectos de acuerdo que adopten la Contribución de Valorización para financiar un determinado conjunto de obras públicas. Para el efecto se utilizará los mecanismos de participación ciudadana previstos en el reglamento interno del Concejo Municipal y de las normas vigentes sobre la materia”.*

De conformidad con las disposiciones transcritas, antes de presentar ante el Concejo de Tocancipá el Proyecto de acuerdo 22 de 2009, “*por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras*”, la administración municipal debía brindar

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



información a la ciudadanía sobre su contenido, a través de audiencias públicas, entre otros mecanismos de participación.

Así pues, bien lo consideró el *a quo* cuando señaló *“que, en efecto, el artículo 22 de la Ley 1ª de 1993 contiene la obligación de garantizar la participación de los beneficiarios en la formación del presupuesto de la obra y en la distribución del impuesto, así como facilitar la vigilancia de la inversión de los fondos y que, por su parte, los artículos 48 y siguientes del Acuerdo 05 de 2005, por medio del cual se adoptó el Estatuto de Valorización de Tocancipá, imponen a la administración municipal el deber de implementar sistemas que permitan a los ciudadanos conocer sobre los planes de obra y sobre la contribución de valorización, así como el de garantizar la participación ciudadana previamente a la presentación del proyecto de acuerdo”* (negrillas fuera de texto).

Ahora bien y en cuanto al cumplimiento de dicha obligación, la Sala encuentra que el Tribunal de instancia consideró que la administración municipal acreditó tal hecho, esto es, al haber garantizado la participación ciudadana de forma **previa** a la presentación del proyecto del Acuerdo 14 de 2009, lo cual sustentó de la siguiente forma:

“En igual medida se deduce que de manera previa al Acuerdo 14 de 2009 (7 de septiembre de 2009) se realizó un estudio socioeconómico para la financiación de obras por valorización (agosto de 2009) en el que se evaluó el impacto las de las (sic) debilidades en el diseño y gestión de la mayoría de los proyectos de valorización e indicó que en el proceso de participación se surtió la realización de reuniones de socialización, así como se realizaron encuestas respecto al tema, situación que se corroboró con los testimonios de los señores Jorge Parra y Jairo Merchán Q. surtidos (sic) dentro del proceso y en las actas del Concejo emitidas durante la aprobación del acto acusado. (fls 318,350-355-400-404...)

Así las cosas se extrae, que en el procedimiento de emisión del acto demandado, es decir, en su elaboración, trámite y aprobación se dio acatamiento a lo dispuesto en la ley frente a la expedición del acuerdo de contribución de valorización en el Municipio por lo que no se configura una vulneración directa y ostensible del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia ya que la ciudadanía conoció del acuerdo en primera medida al efectuarse el estudio socioeconómico adelantado por la firma proyecciones Ltda y de su trámite de aprobación la (sic) emisora y en las barras del Concejo Municipal.

Ahora en referencia a los testimonios rendidos por los señores Héctor Alcides Romero Rodríguez Concejal del Municipio para la época de los



hechos y Edgar Alberto Peña Gerente de la firma consultora Proyecciones Ltda. sea del caso agregar que **en ellos así como del material documental se evidencia contrario a lo advertido por los actores, la socialización previa dada a la comunidad a través de estudio económico para la financiación de obras de valorización** (resaltado fuera del texto).

Como se observa, en criterio del *a quo*, el estudio técnico socioeconómico para la financiación de obras de valorización constituye una prueba idónea para demostrar que el ente territorial demandado cumplió con su deber de socializar previamente el Proyecto de Acuerdo 25 de 2009, en la medida en que, en el mismo, la firma consultora que lo elaboró, Proyecciones Ltda., afirmó lo siguiente¹⁴:

*“El proceso de participación se surtió con la realización de reuniones de socialización, en el mes de septiembre, tal como se presenta a continuación: **martes 15** Casco Urbano, **miércoles 16** Sector la estación Vereda Verganzo, **jueves 17** Sector Tolima y Milenio Vereda Vergazo, **Martes 22** Sector San Javier Vereda Vergazo, **miércoles 23** Industriales Canavita, **jueves 24** Industriales Tibito de septiembre de 2009.”*

La encuesta socioeconómica se aplicó los días 7, 8 y 9 de agosto de 2009 entre las 8:30 am y las 4:30 pm encuestador (sic) que fue responsable de gravar (sic) en un aplicativo de sistemas la información que recolectó en los formularios.

Centro Poblado	Encuestas Aplicadas	Nominal	Cobertura
Milenium	112	216	51,8 5%
Las Palmas	29	-	-
La Estación	136	227	59,9 1%
San Javier	70	127	55,1 1%
Sector Gómez	31	-	-
Sector Autódromo	7	-	-

¹⁴ Transcripción contenida en la sentencia apelada. Folio 482 cuaderno 1.



<i>Sector Tolima</i>	19	45	42,2 2%
<i>Sector Gaviotas</i>	16	-	-
<i>Sector Castiblanco</i>	13	-	-
<i>Sector Chautá</i>	62	-	-
<i>Sector La Diana Tibitó</i>	18	-	-
<i>Sector Texaco Tibitó</i>	7	-	-
<i>Sector Colpapel</i>	2	11	18,1 8 %
<i>Sector López</i>	3	14	21,4 2%
<i>Camino del Medio</i>	10	18	55,5 5%
<i>Sector Arrieros</i>	4	-	-
<i>Sector Texaco Potenza</i>	5	-	-
TOTAL	544	658	82,6 7%

De la lectura de lo anterior, la Sala encuentra que las reuniones relacionadas con la presunta socialización del proyecto de acuerdo se llevaron a cabo los días **15, 16, 17, 22, 23 y 24 de septiembre de 2009**.

Igualmente, es preciso anotar que el referido texto se encuentra dentro del documento denominado “*Estudio Socioeconómico para la Financiación de Obras por Valorización – Producto 3 - memoria técnica*”, en cuya primera parte se lee lo siguiente:

“El presente documento es la Memoria Técnica de la contribución de Valorización autorizada por el Honorable Concejo de Tocancipá mediante el Acuerdo 14 de 2009. Se elabora con el fin de darle cumplimiento al artículo 45 del Acuerdo 5 de 2009 (Estatuto de Valorización de Tocancipá), el cual establece que la entidad administradora de la Contribución de Valorización deberá adoptar una memoria técnica para cada obra o conjunto de obra que se financie con cargo a la contribución de valorización” (negrilla fuera del texto).



En este sentido y en primer lugar, la Sala advierte que las reuniones de socialización se realizaron con posterioridad a la expedición del **Acuerdo 14 de 7 de septiembre de 2009**, esto es, los días 15, 16, 17, 22, 23 y 24 de septiembre de 2009, por lo que no cumplieron lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1ª de 1993 y en el Acuerdo 05 de 2009.

Aunado a lo anterior, el *a quo* estimó que el cumplimiento de la garantía de la participación ciudadana en el trámite del acuerdo cuestionado fue confirmada por los testimonios rendidos en el proceso judicial por el señor Edgar Alberto Peña, en calidad gerente de Proyecciones Ltda., y por los señores Héctor Alcides Romero Rodríguez y Jorge Andrés Parra Vargas, quienes fungieron como concejales de Tocancipá en el periodo en el cual se tramitó y aprobó el Acuerdo 14 de 2009, en cuanto declararon lo siguiente, según la transcripción que contiene la sentencia impugnada¹⁵:

Edgar Alberto Peña Espinoza:

*“PREGUNTADO: El Estatuto De Valorización DEL (sic) Municipio de Tocancipá, Acuerdo 05 de 2009, contempla en los artículo (sic) 48, 49 y 50 las (sic) participación ciudadana en el proceso de valorización del Municipio previa, concomitante y posterior al establecimiento de la valorización. Diga a este Despacho si la Consultoría que usted presidió para esta valorización advirtió al Municipio y al Concejo Municipal el cumplimiento de la mencionada participación ciudadana y manifieste si le consta que se haya dado cumplimiento a dicho requisito. CONTESTÓ: **En desarrollo de la Consultoría el énfasis de la administración fue siempre lograr la participación ciudadana, no sólo en cumplimiento de las normas, si (sic) en procura de concretar los procesos de gestión de las obras que se iban a realizar, en varias oportunidades la administración, convocó a reuniones por sectores y por obras con las participación de Alcaldes (sic) y los Gerentes para mantenerlos informados y escuchar sus inquietudes.***

*PREGUNTADO. A folios 52 y 53 del cuaderno principal del expediente reposa parte del acta 61 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de Tocancipá..(..).. **el consultor responde que en estricto sentido no es necesario antes hacer la socialización.**(..)... se pregunta: **las labores a las que usted se ha referido al contestar las preguntas del Despacho y del apoderado de la Alcaldía se realizaron antes de aprobar el Acuerdo que dispone una contribución por valorización***

¹⁵ Folios 486 a 488 del cuaderno 1.



ó, tal como lo dice, la recomendación del texto del acta que se acaba de leer, después de aprobado el acuerdo. CONTESTO: se hicieron previos, teniendo en cuenta la fecha de Acta agosto 30 de 2009. Porque la campaña se hizo fue en el puente del 7 de agosto. **La referencia a la información de las obras de carácter macro corresponde al inicio de la etapa del proceso de socialización, consecuente con la aplicación de las encuestas y los informes del estudio socioeconómico corresponden a la etapa durante el proceso”** (fl 350-355 cdno ppal).

Héctor Alcides Romero Rodríguez:

“PREGUNTADO. Recuerda usted, dado que ejerció como concejal del Municipio de Tocancipá para el período 2008-2011, si previo a la aprobación del acuerdo 014 de 2009, sobre contribución por valorización, se realizó algún tipo de divulgación o socialización de este acuerdo con los propietarios o habitantes involucrados afectados con el mismo, y en caso afirmativo descríbele a este Despacho como se realizó dicha divulgación. CONTESTÓ. La consultoría que fue contratada anexo (sic) al proyecto de acuerdo solicitado un estudio socioeconómico el cual constaba de unas 6 o 7 preguntas, en una de esas se hacía (sic) énfasis a la contribución que iba hacer (sic) cada propietario al proyecto de acuerdo en mención.

PREGUNTADO. Concrétele a este Despacho y en relación con el estudio socioeconómico a que hace mención en respuesta anterior, a quienes se le hizo este estudio. CONTESTO. (sic) Aproximadamente a uno (sic) 5000 propietarios de los predios ..(..). PREGUNTADO: Diga a este Despacho cuál fue la posición del Concejo Municipal de Tocancipá frente a la socialización previa del proyecto de acuerdo 025 de 2009 con la comunidad e (sic) Tocancipá. CONTESTÓ. En varía (sic) ocasiones se le preguntó a la consultoría que si era necesaria la socialización antes de su aprobación la respuesta fue negativa” (fl 341-344 cdno ppal).

Jorge Andrés Parra Vargas:

“PREGUNTADO. Recuerda usted, si previamente a la aprobación del proyecto 040 (sic) de 2009 se realizaron audiencias públicas con la comunidad afectada con el mismo, de ser afirmativa su respuesta en dónde se realizaron. CONTESTÓ: Se realizaron reuniones especialmente con industriales quienes manifestaban el interés de colaborar para poder realizar la infraestructura, tengo conocimiento que también el Alcalde tuvo una reunión con las Juntas de Acción Comunal para informarles del proyecto de acuerdo. (...).

Preguntado: Diga a este Despacho cuál fue la posición del Concejo Municipal respecto de la socialización previa del Proyecto de Acuerdo 025 del 2009 que contempla el Acuerdo 05 del 2009 artículo 49. En este estado de la diligencia el Despacho deja constancia que para dar respuesta a esta pregunta se autoriza que el testigo consulte el Acuerdo 005 de 2009 que aparece a folios 17 a 31 del cuaderno



principal del expediente: **CONTESTÓ: La administración manifestó que había hecho las reuniones previas con algunos industriales que finalmente fueron los que asumieron la mayor parte de la contribución y también mediante el estudio socioeconómico que fue presentado junto con el acuerdo de valorización, la cual si mas (sic) no recuerdo era una encuesta a algunos dueños de los predios alrededor de 650, preguntándoles el área, el uso del suelo, el estado de las vías y si contribuirían para mejorar la infraestructura vial del Municipio mediante esta contribución. (..)...**

PREGUNTADO: Informe a este Despacho si conoce o le consta qué mecanismos utilizó la Alcaldía de Tocancipá para difundir el Acuerdo 14 del 2009 que permitiera dar a conocer sus contenidos a la comunidad. CONTESTÓ: El concejo (sic) lo publicó en la gaceta, se transmitió la sesión por la emisora y la administración dictó capacitaciones y charlas en el auditorio de la casa de la cultura sobre el tema”¹⁶.

Analizadas las declaraciones transcritas, esta Sala no encuentra que los testigos en referencia hayan afirmado, de manera alguna, que la administración socializó con la comunidad el Proyecto de Acuerdo 25 de 2009 antes de su presentación ante el Concejo Municipal.

Por el contrario, el señor **Héctor Alcides Romero Rodríguez** advirtió que “en *varía (sic) ocasiones se le preguntó a la consultoría que si era necesaria la socialización antes de su aprobación*” y que “*la respuesta fue negativa*”.

Por su parte, el señor **Alcides Romero Rodríguez** manifestó que, en varias oportunidades, la firma Proyectar Ltda. **informó que no se requería la socialización.**

Ahora bien, el señor **Jorge Andrés Parra Vargas** adujo que la administración se reunió previamente con algunos industriales que asumieron la mayor parte de la contribución, de lo cual se desprende que el proceso con los empresarios no fue completo. Al respecto, la Sala encuentra el testigo en ninguna parte de su intervención se refirió al proceso de comunicación y citación para tales reuniones, por lo que no puede entenderse que se garantizó el principio de participación de dicho sector.

En lo atinente al estudio socioeconómico que fue presentado junto con el acuerdo de valorización, la Sala considera que el mismo no tenía como finalidad garantizar

¹⁶ Transcripción tomada de la sentencia de primera instancia. Folios 487 y 488.



el principio de participación sino que, como su nombre lo indica, hacer una caracterización de los habitantes que serían objeto de la medida administrativa.

Aunado a ello, la Sala reitera que dicho estudio da cuenta de la realización de algunas reuniones con diferentes sectores, las cuales fueron fechadas los días 15, 16, 17, 22, 23 y 24 de septiembre de 2009, es decir, con posterioridad a la aprobación del demandado Acuerdo 14 de 2009, el cual data de 7 de septiembre de 2009.

Igual suerte corre el cabildo abierto con participación masiva de la comunidad ubicada en la zona de influencia de las obras a financiar con cargo a la contribución de valorización, en tanto el mismo se realizó el 28 de febrero de 2010, a las 9:00 a.m., en el auditorio de la Casa de la Cultura y a instancias del Concejo Municipal, esto es, 5 meses después de aprobado el acto acusado.

Cabe resaltar que el documento denominado “*Estudio socio económico para la financiación de obras por valorización –producto 2*”¹⁷, elaborado por Proyecciones Ltda., contiene un acápite denominado *6.1 Encuesta de Condiciones Socio Económicas*, en el que se señala que la encuesta se aplicó los días 7, 8 y 9 de agosto de 2009 entre las 8:30 a.m. y las 4:30 p.m.; que fue diseñada para conocer las condiciones socioeconómicas generales; que se aplicó a personas de predios con destinación económica residencial y **que se aplicó al uso residencial, para evaluar la capacidad de pago de sus propietarios, potenciales contribuyentes de la contribución de valorización.**

Asimismo, el documento precisa que el instrumento se aplicó a residentes, **bien fueran propietarios, arrendatarios o moradores de viviendas** de 658 predios y que, en términos generales, **aportó información primaria acerca de algunas condiciones socioeconómicas presentes en las unidades de observación estadística, esto es, los predios de potenciales contribuyentes**¹⁸.

Por lo demás, según lo estipula el mismo documento, la encuesta se realizó en el marco de un estudio socioeconómico de prefactibilidad, adelantado “[c]on el fin de tener un estudio a nivel de prefactibilidad respecto de la conveniencia y

¹⁷ Folios 453 a 677 del anexo denominado “Documentos aportados por el Municipio de Tocancipá – audiencia de reconstrucción – Tomo 2.

¹⁸ Folios 469 a 471. Apartes del anexo en referencia.



oportunidad de financiar un plan de obras mediante la contribución de valorización”.

Así entonces, resulta claro que la encuesta en mención no fue diseñada ni aplicada con la finalidad de socializar el contenido del Proyecto de Acuerdo 025 de 2009, “[p]or el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de Obras”, sino para realizar una simple caracterización socioeconómica de los posibles destinatarios de la medida.

Bajo las anteriores consideraciones, a diferencia de lo estimado por el *a quo*, esta Sala advierte que ni del **estudio socioeconómico para la financiación de obras por valorización**, ni de los testimonios referidos, se puede deducir que la administración municipal haya garantizado la participación y socialización del Proyecto de Acuerdo 25 de agosto de 2009¹⁹ con anterioridad a su discusión y aprobación en el Concejo Municipal.

Lo anterior fue corroborado por el entonces alcalde del Municipio de Tocancipá que señaló en la diligencia de testimonios realizada que *“según información que dio el grupo asesor, no hay necesidad de socializarla el proyecto de Acuerdo”*.

Ahora bien, tal y como ya se precisó, de conformidad con el artículo 49 del Acuerdo 05 de 2009 – Estatuto de Valorización de Tocancipá, la socialización previa de los proyectos de acuerdo formulados para la fijación de la contribución de valorización para un determinado conjunto de obras públicas en ese municipio debe realizarse, **entre otros mecanismos de participación, en audiencias públicas en las que se brinde información sobre los contenidos de la respectiva iniciativa normativa**, lo cual no ocurrió en el *sub lite*.

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley 489 de 1998²⁰, la audiencia pública constituye una de las acciones para involucrar a los ciudadanos y organizaciones

¹⁹ La Sala precisa que en ninguna de las copia del Proyecto de Acuerdo 025 de 2009 aportadas figura el día del mes de agosto de 2009 en que fue radicado ante el Concejo Municipal de Tocancipá.

²⁰ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.



de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

La audiencia pública es un espacio de participación ciudadana, propiciado por la administración pública, en el cual las personas naturales o jurídica y las organizaciones sociales se reúnen en un acto público para intercambiar información, explicaciones, evaluaciones y propuestas sobre aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas a cargo de cada entidad, así como sobre el manejo de los recursos para cumplir con dichos programas²¹.

De esa forma, la audiencia pública, como mecanismo de participación ciudadana, parte de la convocatoria de las entidades públicas y de la facilitación de un espacio propicio para dar a conocer a la sociedad una determinada iniciativa, o para informar sobre su gestión, explicar, consultar o discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad²², permitiendo el seguimiento y evaluación de sus compromisos, planes y programas.

Revisado detalladamente el expediente, la Sala no encuentra prueba alguna que permita inferir que la administración de Tocancipá cumplió con su deber de convocar y realizar audiencia pública para socializar, antes de su radicación ante el Concejo Municipal, el Proyecto de Acuerdo 25 de 2009, “[por] el cual se autoriza el cobro de una valorización de una Contribución de Valorización para la construcción de un Plan de Obras”, en los términos del artículo 49 antes citado.

Por otra parte y en lo atinente a que si el Concejo municipal garantizó a los propietarios beneficiados con el proyecto de valorización su intervención en la formación del presupuesto de la obra y en la distribución del impuesto, como se lo exige el artículo el artículo 22 de la Ley 1 de 1943²³, y si cumplió su obligación de garantizar la participación ciudadana en la discusión del proyecto, en los términos del artículo 50 del Acuerdo 05 de 2009, la Sala recuerda que el *a quo* señaló que de las pruebas allegadas al proceso se advierte que los debates que se surtieron

²¹ Concepto tomado de la página web del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas: <https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/138-espanol/831-ique-es-una-audiencia-publica-a-la-ciudadania>

²² Artículo 33 de la Ley 489 de 1998.

²³ Por la cual se otorgan ciertas facultades a algunos Municipios y se dictan otras disposiciones.



en el Concejo se comunicaron a través de la emisora comunitaria del ente territorial, así como a través de las barras del recinto y que, de esa forma, la Corporación administrativa garantizó la participación ciudadana.

Sobre el particular y contrario a lo considerado por el juez de instancia, la Sala constata que, durante los debates, algunos concejales pusieron de presente y dejaron constancia expresa de que el proyecto de acuerdo no fue socializado con los propietarios beneficiados con el plan de obras, ni con la ciudadanía en general, tal y como se relaciona a continuación:

En el acta No. 14 de 25 de agosto de 2009²⁴ de la Comisión Segunda, consta lo siguiente:

“El Concejal Darío Ortíz, manifiesta que se debe hacer una socialización a los predios que se van a ver afectados o beneficiados. Lo mínimo que puede hacer la administración es notificar a las personas. Pues cuando la gente no está enterada del tema, piensan otras cosas desde otro punto de vista. El Alcalde, manifiesta que se va a sensibilizar el proyecto por grupos” (negritas y subrayado fuera de texto).

En el Acta No. 61 de 30 de agosto de 2009²⁵, en la cual se somete el proyecto a segundo debate de la sesión ordinaria, constan las siguientes intervenciones:

“El Concejal Héctor Romero, manifiesta que básicamente se citó (sic) a las Gerencias que influyen en el Proyecto de Acuerdo y la verdad no se han hecho presentes, hay temas que tenemos que mirarlos con ellos, de lo contrario no podemos darle paso al proyecto de acuerdo. Uno de los temas más relevantes es la socialización por ello no vamos a permitir dar unos días más de prórroga para que el alcalde inicie la socialización con la comunidad. Por ello se solicita que el proyecto de acuerdo siga en segundo debate.

[...]

El presidente, manifiesta que si no es un requisito tener la socialización antes de aprobar el proyecto de acuerdo.

El Consultor responde que en estricto sentido no es necesario hacer la socialización. La administración tiene el deber de poner a disposición de la comunidad la información respecto de los proyectos macro. Lo que hemos conocido por la experiencia, es

²⁴ Folios 32 a 38 del cuaderno 1.

²⁵ Folios 50 a 54 del cuaderno 1.



que una vez el Concejo aprueba el Acuerdo la administración pone en conocimiento a la comunidad sobre las obras y la forma como se va a financiar. No es requisito de Ley para que el proyecto pueda ser aprobado.

El Alcalde manifiesta que el día de ayer pregunte (sic) lo mismo para saber si primero podíamos socializar. Todo lo que son impuestos por Ley luego se empieza a dar a conocer. **Lo que tenemos que hacer después de que se un (sic) acuerdo es empezar a llamar a los grupos de personas que van a hacer el aporte y mostrarles la infraestructura que se va a hacer y cómo se tendrán que cancelar**” (negritas y subrayado fuera de texto).

En el mismo sentido, en el Acta No. 66 del 7 de septiembre de 2009, valga decir, en la sesión en la cual fue aprobado el Acuerdo 14 de 2009, se evidencia lo siguiente:

*“El Concejal Alfredo Fonseca, comenta que frente al proyecto de acuerdo por el cual se establece el cobro de valorización, solicita a la consultoría de (sic) informa en términos claros y expresos del lenguaje común en que consiste el tema de valorización, **porque lamentablemente hemos hecho mucho énfasis desde la semana anterior en que la comunidad se hiciera presente hoy en la sesión, pero lamentablemente el día de hoy no nos acompaña ningún ciudadano.** Entonces para hablar en lenguaje muy claro para los oyentes que nos acompañan por la emisora”²⁶*

Es preciso además resaltar que, en el acápite de **Intervención de las Barras** de las actas de sesiones ordinarias y de sesiones de prórroga en las que constan los debates del Proyecto 25 de 2009²⁷, se dejó la constancia de que **“no hay barras”**, a excepción del Acta 65 de 3 de septiembre de 2009, en la que consta la intervención del alcalde municipal.

Por otro lado, mediante comunicación CMT-126-12, radicada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 27 de junio de 2012²⁸, el presidente de Concejo de Tocancipá informó a la Secretaría del Tribunal que en los archivos de esa corporación administrativa **no reposa información que permita certificar la socialización previa del Proyecto de Acuerdo 25 de 2009, que dio lugar al Acuerdo 14 del mismo año.**

²⁶ Folio 90 del cuaderno 1.

²⁷ Folios 50 a 107 del cuaderno 1.

²⁸ Folio 309 del cuaderno 1.



Bajo las anteriores consideraciones, esta Sala concluye que no quedó demostrado que el Concejo Municipal de Tocancipá haya garantizado la intervención de los propietarios de los predios beneficiados en la formación del presupuesto de la obra y en la distribución del impuesto, como tampoco quedó acreditada la participación de la ciudadanía en general en la discusión del Proyecto de Acuerdo 25 de 2009, por el cual se autorizó el cobro de una contribución de valorización para la construcción de un Plan de Obras.

En este punto es preciso recordar que en el escrito de contestación de la demanda, el apoderado del Concejo de Tocancipá expuso que el 28 de febrero de 2010, a instancias del Concejo Municipal, se llevó a cabo un cabildo abierto con participación masiva de la comunidad ubicada en la zona de influencia de las obras a financiar con cargo a la contribución de valorización, **con el objeto de escuchar a la ciudadanía sobre lo atinente al Acuerdo** y, que el 7 de marzo de 2010 se realizó audiencia pública en la cual se dio respuesta a las inquietudes planteadas en el cabildo abierto, acciones estas que son posteriores a la expedición del Acuerdo de 2009, el cual, se recuerda una vez más, fue aprobado el 7 de septiembre de 2009.

En síntesis, esta Sala concluye que en la elaboración y trámite del Acuerdo 14 de 2009, “[p]or el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de Obras”, la administración y el Concejo de Tocancipá desconocieron lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1ª de 1943 y en los artículos 49 y 50 del Acuerdo No. 05 de 2009 – Estatuto de Valorización de Tocancipá y que, por ende, el acto administrativo está viciado de nulidad.

En consecuencia, la Sala revocará la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C – en Descongestión, para, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

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



FALLA:

PRIMERO: REVÓCASE la providencia apelada, esto es, la sentencia del 31 de julio de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C – en Descongestión, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en su lugar, **DECLARAR** la nulidad del Acuerdo 14 de 7 de septiembre 2009 expedido por el Concejo Municipal de Tocancipá, “[p]or el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de Obras”, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado