



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017).

Radicación: 23001-23-31-000-2009-00252 02 [19228]

Actor: HUGO NICOLÁS VÁSQUEZ COLÓN

Demandado: MUNICIPIO SAN JERÓNIMO DE MONTERÍA

Acción de nulidad – contribución de valorización

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por las partes demandante y demandada contra la sentencia del 22 de septiembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

La parte resolutive del fallo apelado dispuso:

“PRIMERO: DECLARAR la nulidad del artículo segundo del Acuerdo 010 del 13 de noviembre de 2008 emitido por el Concejo Municipal de San Jerónimo de Montería; por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

“SEGUNDO: DECLARAR la nulidad del aparte “Y c) el beneficio que se genera por la construcción de las obras de interés público, consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población en toda su área de influencia, más allá del mayor valor individual, de los predios beneficiados” contenidos en el artículo tercero del Acuerdo 010 del 13 de noviembre de 2008 emitido por el Concejo Municipal de San Jerónimo de Montería; por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

“TERCERO: NEGAR las demás pretensiones establecidas en la demanda”.

ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS

El demandante solicita la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- **Acuerdo No. 007 del 14 de julio de 2008** proferido por el Concejo Municipal de Montería, *«Por medio del cual se modifica el Acuerdo No. 0032 de 2005, por el cual se adopta el Estatuto Tributario del Municipio de San Jerónimo de Montería», “...en su integridad y en especial el tercer artículo nuevo, el cuarto artículo nuevo, el sexto artículo nuevo, el 13 artículo nuevo, el 20 artículo nuevo y el 21 artículo nuevo”.*
- Los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 8 y 10 del **Acuerdo No. 010 del 13 de noviembre de 2008** proferido por el Concejo Municipal de Montería, *«Por medio del cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio general para la construcción de un plan de obras y se dictan otras disposiciones».*

Los artículos demandados son del siguiente tenor literal:

Acuerdo 07 de 2008

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 0032 DE 2005, POR EL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO DE MONTERÍA.

EL CONCEJO MUNICIPAL DE MONTERÍA

En ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y Legales,

ACUERDA

" ...

ARTÍCULO NUEVO (3).- La contribución de valorización por beneficio general se puede decretar para financiar la construcción y recuperación de vías y otras obras públicas.

ARTÍCULO NUEVO (4).- Se entiende por distribución, el proceso mediante el cual se determinará el presupuesto o costo de la obra, el monto y el método de distribución, la fijación de plazos y formas de pago, con el fin de determinar la contribución que deba pagar cada propietario o poseedor de los inmuebles beneficiados con la obra, plan o conjunto de obras ordenadas por el sistema de valorización por beneficio general.

El monto distribuible será el costo de la obra, plan o conjunto de obras. Para liquidar la contribución de valorización por beneficio general se tendrá como base el costo de las obras, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje para imprevistos y gastos de administración.

Parágrafo.- Si la contribución se distribuye antes de realizarse la obra o durante su ejecución, se determinará con base en el presupuesto. En este caso una vez terminada y liquidada la obra, la administración municipal determinará si la contribución debe reajustarse.

(...)

ARTÍCULO NUEVO. (6)- La contribución de valorización por beneficio general podrá ser distribuida entre todos los inmuebles de la jurisdicción municipal.

(...)

ARTÍCULO NUEVO.(13)- El interés por mora se liquidará sobre el saldo insoluto de contribución si han expirado los plazos, o sobre las cuotas causadas y no pagadas si el plazo se encuentra vigente, a la tasa del uno

y medio por ciento (1.5%) mensual durante el primer año de mora y del dos por ciento (2%) mensual de ahí en adelante.

(...)

ARTÍCULO NUEVO.(20)- La obligación de pagar la contribución de valorización recae sobre quien tenga el derecho de dominio o sea poseedor de uno o varios inmuebles comprendidos dentro de la zona de influencia, al momento de la asignación del gravamen.

(...)

ARTÍCULO NUEVO.(21)- Contra la resolución que liquida la respectiva contribución de valorización por beneficio general, proceden los recursos ante la autoridad que la expidió, de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo. Para la exigibilidad del gravamen de valorización y para la interposición de recursos, la liquidación correspondiente a cada propiedad se entenderá como un acto independiente aunque se dicte una sola resolución para asignar varias contribuciones”.

Acuerdo 010 de 2008

“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA EL COBRO DE UNA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO GENERAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE OBRAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

“El Concejo Municipal de Montería, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 313, numerales 3º y 4º y, el artículo 338 de la Constitución Política; el numeral 7º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994; en los artículos 235 y 244 del Decreto Ley 1333 de 1986, y demás normas concordantes.

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO. DETERMINACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN. Establézcase el cobro de la Contribución de Valorización por Beneficio General en el Municipio de Montería, con la destinación específica de financiar el siguiente Plan de Obras:

- 1. Construcción de la solución vial en la intersección de la Av. Circunvalar con las Calles 29 y 30. (Que se denominará “Puente de las Golondrinas”).*
- 2. Ampliación de la Ronda del Sinú hacia el sur y en la margen izquierda del Río Sinú.*
- 3. Reconstrucción, ampliación y mejoramiento de la Calle 24 entre la Av. Circunvalar y la Carrera 1ª.*

4. Reconstrucción, ampliación y mejoramiento de la Calle 27 entre la Av. Circunvalar y la Carrera 1ª.

5. Reconstrucción, ampliación y mejoramiento de la Carrera 2 entre Calles 41 y 20. (Paseo comercial de la 2ª).

6. Reconstrucción y mejoramiento del perímetro de la zona institucional entre la Calle 26 a la Calle 29 y entre la Carrera 1ª y la Carrera 5ª.

7. Adecuación, mejoramiento y recuperación de la vía, andenes y separador de la Calle 41 entre la Av. Circunvalar y la Carrera 1ª.

8. Construcción de un Parque lineal desde el barrio el Prado hasta el barrio Mogambo (paralelo a la diagonal 2D, contiguo al canal del sur).

9. Construcción de un Parque lineal entre los barrios Cantaclaro y la Pradera.

10. Mejoramiento del Canal de Mocarí.

11. Construcción de un Parque Recreativo en el Sur.

12. Construcción de un Parque Recreativo en la margen izquierda del Río Sinú.

13. Construcción de un Parque en el Norte de la ciudad (actual asilo de ancianos).

PARÁGRAFO PRIMERO. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias constitucionales del Alcalde Municipal, como ordenador del gasto y director de la acción administrativa del Municipio, para determinar la prioridad en la ejecución de las obras comprendidas en el citado plan.

PARÁGRAFO SEGUNDO. En caso que el monto a distribuir sea insuficiente para financiar la ejecución de todas las obras de que trata el ARTÍCULO PRIMERO del presente Acuerdo, el Alcalde fijará por decreto la priorización definitiva de las obras que mediante el sistema de valorización se han de ejecutar. Igualmente, y en caso de producirse excedentes monetarios, el Alcalde incorporará, también por decreto, obras escogidas entre las consignadas en el Plan de Desarrollo 2008 - 2011 Previa concertación con la junta de valorización.

ARTÍCULO SEGUNDO.- MONTO DISTRIBUIBLE. Fíjese en la suma de SETENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$70.000.000.000) a pesos de octubre de 2008, el monto distribuable de la Valorización por Beneficio General en el Municipio de Montería, para desarrollar el Plan de Obras de que trata el ARTÍCULO PRIMERO del presente Acuerdo.

PARÁGRAFO PRIMERO. El valor estimado del Plan de Obras cuya construcción se decreta por el sistema y método de contribución

adoptado en el presente Acuerdo, tendrá en cuenta el costo total del Plan de Obras, entendiéndose por costo todas las inversiones que se requieran, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un veinte por ciento (20%) más, destinado a gastos de administración.

PARÁGRAFO SEGUNDO. En caso que el monto a distribuir sea insuficiente para financiar la ejecución de todas las obras de que trata el ARTÍCULO PRIMERO del presente Acuerdo, el Alcalde fijará por decreto la priorización definitiva de las obras que mediante el sistema de valorización se han de ejecutar. Igualmente, y en caso de producirse excedentes monetarios, el Alcalde incorporará, también por decreto, obras escogidas entre las consignadas en el Plan de Desarrollo 2008-2011 Previa concertación con la junta de valorización.

ARTÍCULO TERCERO.- SISTEMA ADOPTADO. Para la distribución, liquidación y asignación individual de la contribución a que se refiere el presente Acuerdo, se adopta el sistema de Valorización por Beneficio General, según el cual: a) la contribución tiene por causa la ejecución del plan o conjunto de obras; b) por la magnitud del impacto social y económico del plan de obras a ejecutar, la contribución podrá distribuirse en la totalidad de las áreas urbana, de expansión y suburbana del Municipio, y c) el beneficio que se genera por la construcción de las obras de interés público, consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población en toda su área de influencia, más allá del mayor valor individual de los predios beneficiados.

ARTÍCULO CUARTO.- FIJACIÓN DEL MÉTODO. Para obtener los resultados cuantitativos en la distribución, liquidación y asignación individual de la Contribución de Valorización, por el Sistema de Beneficio General, al tenor del artículo precedente, se adopta el método que integra matemáticamente los siguientes factores de beneficio:

- El impacto de las obras sobre la totalidad de las áreas urbanas, de expansión y suburbana del Municipio.*
- La estructura socioeconómica del Municipio fundamenta en la estratificación y la distribución territorial en las zonas o sectores existentes.*
- La estructura y distribución de usos de suelo conforme al Plan de Ordenamiento Territorial.*
- Los topes de absorción previstos para cada uso del suelo y cada estrato socioeconómico.*
- Área de terreno. El área objeto de la contribución de Valorización, será aquella que resulte de ser la mayor extensión entre el tamaño del lote y el área construida.*
- Las exenciones previstas por la Ley o los Acuerdos Municipales.*

(...)

ARTÍCULO SEXTO.- TOPES DE ABSORCIÓN. La distribución porcentual de la Contribución de Valorización por Beneficio General en el

Municipio de Montería, adoptada mediante el presente Acuerdo, tendrá en cuenta los siguientes topes de absorción para los predios según el uso del suelo y/o estratos socioeconómico:

	MÁXIMO	MÍNIMO
VIVIENDA:	42%	21.5%
Estrato 1:	0%	0%
Estrato 2:	5.5%	3.0%
Estrato 3:	8.5%	4.0%
Estrato 4:	9.0%	4.5%
Estrato 5:	9.5%	5.0%
Estrato 6:	9.5%	5.0%

	MÁXIMO	MÍNIMO
COMERCIO:	25.0%	8.0%
INDUSTRIAL:	3.0%	0.0%
EDIFICABLE NO EDIFICADO:	20.0%	5.0%
URBANIZABLE NO URBANIZADO (Suelo Urbano)	15.0%	7.0%
URBANIZABLE NO URBANIZADO: (Suelo de Expansión Urbana)	7.0%	2.0%
URBANIZABLE NO URBANIZADO: (Suelo Suburbano)	8.0%	3.0%
INSTITUCIONAL:	14.0%	6.0%

PARÁGRAFO. Para efectos de determinar la tasa de absorción del gravamen de Valorización de que trata el presente artículo, se exceptúan los inmuebles ubicados en el estrato 2 cuyos avalúos catastrales sean menores o iguales al equivalente a 35 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes a la fecha de determinación del gravamen.

(...)

ARTÍCULO OCTAVO.- POLÍTICAS DE RECAUDO. El Alcalde Municipal fijará mediante decreto, los procedimientos para la notificación, liquidación, asignación, facturación, cobro y recaudo de la contribución de

valorización ordenada por el presente Acuerdo. También podrá ofrecer descuentos por pronto pago, fijar los plazos para el pago de contado y por cuotas, celebrar acuerdos de pago que permitan mejorar la eficiencia de la gestión de recaudo. Así mismo, establecerá los intereses corrientes y de mora con arreglo a la normatividad vigente.

“ ...

ARTÍCULO DÉCIMO.- Se autoriza a la Administración Municipal, a establecer mediante acto administrativo motivado, los costos de expedición de los estados de cuenta con fines notariales por concepto de la Contribución de Valorización por Beneficio General”.

DEMANDA

HUGO NICOLÁS VÁSQUEZ COLÓN, en nombre propio y en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, solicitó la nulidad de las normas transcritas.

Indicó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 29, 121, 95 numeral 9, 150 numeral 12, 209, 287 numeral 3, 313 numeral 4 y 338 de la Constitución Política.
- Artículos 1 y 2 de la Ley 44 de 1990.
- Artículos 3 y 4 de la Ley 25 de noviembre 8 de 1921.
- Artículo 7 de la Ley 113 del 18 de noviembre de 1937.
- Artículo 18 de la Ley 1 de 1943.
- Artículos 1 y 9 del Decreto 1604 del 24 de junio de 1966
- Artículos 4 y 5 del Decreto Reglamentario 1394 de 1970.
- Artículos 234 y 236 del Decreto Ley 1333 de 1986
- Artículo 3 de la Ley 1066 del 29 de julio de 2006
- Artículo 59 de la Ley 788 de 2002
- Artículo 16 de la Ley 962 de 2005
- Artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

Desarrolló el concepto de la violación, así:

1. Acuerdo 007 de 2008

1.1. El Concejo no precisó las facultades o atribuciones constitucionales y legales en que se fundamentó para proferir el acuerdo. Adujo que no es posible inferir las normas especiales que tuvo en cuenta el Concejo de Montería de una citación genérica de la Constitución y de la Ley. Es importante que el Concejo haya precisado qué normas invocó, teniendo en cuenta que esa clasificación de la contribución de valorización que efectuó el acuerdo demandado no se encuentra señalada en la ley que creó tal contribución.

1.2. El Acuerdo 007 de 2008 no contiene artículos. Señaló que el acuerdo 007 de 2008 carece de artículos y se organiza a través de “*artículos nuevos*” sin especificar un orden numérico. De igual forma se anotó el capítulo como “*capítulo nuevo*” y para mayor confusión el último artículo lo denominaron “*artículo tercero*”, es decir, después de 27 ítems denominados “*artículos nuevos*” se anota el artículo tercero.

Alegó que la aplicación del acuerdo acusado se torna inoperante, porque no es posible hacer mención o citar un artículo en particular. Además con dicho acuerdo se desordenó el estatuto tributario del municipio (Acuerdo 032 de 2005) porque adiciona normas sin ningún orden técnico, teniendo en cuenta que al no especificarse los artículos adicionados, no se sabe cuáles serán los números de los artículos siguientes después de la adición.

Señaló que esta irregularidad en la expedición del acto no solo desconoce el principio de eficacia de la Administración (artículo 209 de la Constitución Política) sino que, además, atenta contra el debido proceso (artículo 29 de la C.P.) como garantía de los ciudadanos.

1.3 La contribución de valorización por beneficio general no existe en Colombia, porque la ley no la ha creado. Precisó que no existe disposición que haya creado o autorizado la contribución de valorización por “beneficio general” y, por lo tanto, el Concejo de Montería, al expedir el Acuerdo 007 del 14 de julio de 2008, violó el principio de legalidad de los tributos, consagrado en el artículo 338 de la Constitución Política.

Adujo que a pesar de lo anterior, la Alcaldía de Montería en la exposición de motivos del acuerdo atacado, citó como sustento jurídico de la contribución de valorización por beneficio general el Decreto 868 de 1956 porque según esta entidad, este decreto “*creó un sistema fiscal especial para la financiación de ciertos planes de obras, dentro del concepto de beneficio general*”, lo cual no es cierto, porque en dicho decreto no se señalan tipos de obras ni mucho menos se menciona que podrán ser financiados por el “*concepto de beneficio general*”.

Afirmó que en ningún aparte del Decreto 868 de 1956 se creó la contribución de valorización por beneficio general, pues solo se establecieron sistemas alternos para liquidar la contribución, los cuales continuaron vigentes con el artículo 18 del Decreto Legislativo 1604 de 1966 y en el artículo 244 del Decreto 1333 de 1986.

1.4 La contribución de valorización debe cobrarse sobre toda la obra de interés público que beneficie la propiedad inmueble, tal como lo establece la ley. Precisó que el artículo 9 del Decreto 1604 de 1966, la jurisprudencia y la doctrina solo hacen referencia al beneficio individual que reciben los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles que se benefician con la realización de la obra pública y que se encuentren dentro de la zona de influencia. Contrario a ello, no se menciona el “*beneficio general*” de la contribución de valorización que estableció el Concejo de Montería mediante el Acuerdo 007 de 2008.

Estimó que por esta misma razón, el Acuerdo demandado debe ser declarado nulo al desconocer los artículos 3 y 4 de la Ley 25 de 1921, artículo 7 de la Ley 113 del 18 de noviembre de 1937, el artículo 18 de la Ley 1º de 1943, los artículos 1 y 9 del

Decreto 1604 de 1966, los artículos 4 y 5 del Decreto Reglamentario 1394 de 1970 y los artículos 234 y 236 del Decreto 1333 de 1986.

1.5. El Acuerdo 007 de 2008 viola las normas superiores invocadas. Adujo que **el primer inciso del primer “artículo nuevo”** del Acuerdo 007 de 2008 señala que la contribución de valorización por beneficio general recae sobre la propiedad inmueble y se destinará a la construcción de obras.

A su juicio, dicha norma crea un impuesto adicional (y no una contribución) al impuesto predial unificado, con el mismo hecho generador, ya que ambos gravan la propiedad inmueble en el municipio de Montería.

En el **tercer “artículo nuevo”** ratifica lo señalado en el primer artículo nuevo, al crear un impuesto de obras públicas que no existe en la ley. Agregó que en el **cuarto “artículo nuevo”** contradice los artículos anteriores porque dispone que la distribución de la contribución se hará con el fin de determinar el valor que deberá pagar “cada propietario o poseedor de los inmuebles beneficiados”.

Señaló que en el **artículo sexto “artículo nuevo”** se precisa que la contribución por beneficio general debe ser distribuida entre todos los inmuebles de la jurisdicción, lo cual contradice el artículo cuarto y el artículo **veintiuno “artículo nuevo”** contradice el artículo sexto nuevo porque la obligación de pagar la contribución recae sobre los que tengan el derecho de dominio y no sobre todos los inmuebles.

Además el **21 “artículo nuevo”** viola el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 porque el proceso de discusión contra la resolución que liquida la contribución “*debe seguirse de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo y no conforme al Estatuto Tributario Nacional, como lo ordena el artículo 59 de la Ley 788 de 2002*”.

Alegó que el **decimotercero “artículo nuevo”** desconoce el artículo 3º de la Ley 1066 de 2006 al señalar tasas de interés moratorios diferentes a los que contempla esta ley.

2. Acuerdo 010 de 2008.

2.1. El Acuerdo 010 de 2008 viola la Ley 44 de 1990. Estimó que con el acuerdo demandado se está aprovechando la amplitud que le otorgaron a la contribución de valorización “*por beneficio general*” (para realizar cualquier obra pública) para revivir el extinguido impuesto de parques fusionado con el impuesto predial unificado. Preciso que de las 13 obras que se proyectan realizar, la mitad son parques, y que de esta forma se desconoce el artículo 1º de la Ley 44 de 1990.

2.2. No se determinó la base gravable de la contribución. Alegó que el artículo segundo del Acuerdo 010 de 2008 desconoce el artículo 9º del Decreto 1604 de 1966 y el artículo 236 del Decreto 1333 de 1986, por cuanto fijó el monto distribuible sin ningún criterio técnico ni económico. Que no existe en la exposición de motivos del acuerdo citado ni en anexo alguno, la forma como se determinó la cuantía que se proyecta distribuir por \$70.000.000.000.

Estimó que la base de la contribución no se encuentra debidamente determinada, ya que no se puede establecer de forma arbitraria sobre un valor estimado que no fue justificado por la Alcaldía ante el Concejo de Montería, como tampoco se justificó el porcentaje del 20% de gastos de administración (\$14.000.000.000) que es manifiestamente exagerado.

2.3. El artículo tercero del Acuerdo 010 de 2008 viola las normas superiores invocadas. Preciso que, según el literal c) del artículo tercero del Acuerdo 10 de 2008: “*el beneficio que se genera por la construcción de las obras de interés público, consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población en toda el área de influencia, más allá del mayor valor individual, de los predios beneficiados*”.

Contrario a ello, el artículo 4º del Acuerdo 007 de 2008 dispone que el beneficio recae sobre los bienes inmuebles por las obras realizadas. Indicó que las normas sobre contribución de valorización enunciadas como violadas en este aparte, también mencionan que la contribución recae sobre los bienes que se benefician con las obras.

Estimó que la contribución de valorización es un gravamen que incide sobre la propiedad inmueble que se benefician con las obras financiadas con dicha contribución, que si no se da el beneficio sobre bienes inmuebles, simplemente es como otro impuesto predial unificado pero con nombre diferente.

2.4. El artículo cuarto del Acuerdo 010 de 2008 desconoce el artículo 338 de la Constitución Política. Alegó que el artículo cuarto del Acuerdo 010 de 2008 menciona que el método integra matemáticamente factores de beneficio y los relaciona, pero no dice cuál es el método para determinar los costos y beneficios de la obra ni la forma de hacer la distribución.

2.5. La forma de hacer el reparto de la contribución de valorización no es clara. Estimó que el artículo 6º del Acuerdo 010 de 2008 fijó la forma de hacer la distribución de la contribución, a través de unos topes de absorción en forma de intervalos para todos los propietarios de bienes inmuebles sin ningún tipo de criterio técnico ni económico.

Alegó que no existen estudios socioeconómicos que permitan al Concejo fijar intervalos de topes de absorción para determinar la capacidad de tributación de los contribuyentes en aras de los principios de justicia y equidad.

2.6. El artículo octavo viola el artículo 59 de la Ley 788 de 2002. Preciso que el artículo octavo del Acuerdo 010 de 2008 dispone que el Alcalde, mediante decreto, fijará los procedimientos para la notificación, liquidación y cobro de las

contribuciones de valorización, circunstancia que desconoce el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

2.7. No se puede cobrar emolumento alguno por la expedición de paz y salvos de valorización. Alegó que el artículo 10º del Acuerdo 010 de 2008 que autoriza a la Administración Municipal para establecer los montos que podrá cobrar por la expedición de estados de cuenta por concepto de la contribución de valorización, viola el artículo 16 de la Ley 962 de 2005 que dispone que ninguna entidad de la administración pública nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precios de servicios que no estén expresamente autorizados.

3. En relación con ambos acuerdos (007 y 010 de 2008). Alegó que revisada el acta No. 115 del 9 de julio de 2008 en la que quedó plasmada la aprobación del Acuerdo 007 de 2008 se observa que no existió debate sobre el contenido del acuerdo, la sesión se limitó a discutir la forma como se votaba. No se dio el segundo debate para los acuerdos cuestionados y con ello se violó el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL

En la demanda, la actora solicitó la suspensión provisional de los acuerdos demandados. El Tribunal negó la medida provisional por auto del 10 de diciembre de 2009¹, decisión que fue apelada por la demandante y confirmada por la Sección Cuarta de esta Corporación, mediante auto del 17 de junio de 2010².

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El municipio, con fundamento en la sentencia del Consejo de Estado del 27 de agosto de 1993, exp. 4510, C.P. Consuelo Sarria Olcos, concluyó que: *“como viene*

¹ Folios 123 a 125 c.p.

² Folios 139 a 142 c.a. 1

dado la evolución conceptual, normativa y práctica del tributo ha permitido sustentar las más importantes obras públicas de los últimos años en toda la nación, gracias a que no existe un criterio restringido y anacrónico como el defendido por el accionante, sino que por el contrario se ha fundado en la forma del tributo “por beneficio general”, una conciencia amplia de qué es, y cómo se determina cuando un inmueble se beneficia”.

Agregó que no existe una doble tributación, en relación con el impuesto predial, porque tiene una finalidad diferente y especial.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal declaró la nulidad del artículo segundo y el literal c) del artículo tercero del Acuerdo 010 del 13 de noviembre de 2008, proferido por el Concejo Municipal de San Jerónimo de Montería y negó las demás pretensiones de la demanda. Los fundamentos de la sentencia apelada se resumen así:

1. Acuerdo 007 de 2008

El Concejo de Montería no precisó las facultades o atribuciones constitucionales y legales en que se basó para proferir el acto acusado.

El *a quo* estimó que el artículo 121 de la C.P. es claro al indicar que las autoridades no pueden actuar por fuera de las facultades que le atribuyen la Constitución y la ley. Sin embargo, no indica la obligación de insertar en el acuerdo municipal o en cualquier acto administrativo la normativa que le otorga al municipio dichas atribuciones. Por otra parte se observa que en la exposición de motivos del Acuerdo 007 de 2008 se manifestó las normas en las que se fundamentó para expedir el acto acusado.

El Acuerdo 007 de 2008 no contiene artículos. El Tribunal indicó que, si bien al Acuerdo 007 de 2008 denomina a la mayoría de sus artículos “*artículo nuevo*” sin

enumerarlos, tal irregularidad no afecta la finalidad del acto, ya que el propósito de enumerar los artículos de un acto administrativo es facilitar la identificación y ubicación del contenido de un artículo dentro del acto administrativo, sin embargo, dada la pequeña cantidad de artículos que presenta el acuerdo acusado, es fácil identificarlos.

Prueba de ello es que el actor en la demanda identificó los artículos del Acuerdo 007 de 2008 que, a su juicio, se deben anular y la finalidad del citado acuerdo es establecer la contribución de valorización por beneficio general y dicha finalidad no se afecta ante una irregularidad superable como la que indica el actor.

La contribución de valorización en Colombia no existe porque la ley no la ha creado. El Tribunal sostuvo que la contribución de valorización por beneficio general fue creada mediante el Decreto 1604 de 1966 y el Decreto 868 de 1956, ya que el primero estableció que el tributo se genera por obras de interés público, mutando así el concepto de obras de interés público local por un criterio más amplio como lo es el de obras de interés público; las que interesan a toda la comunidad y benefician en mayor o menor grado, como por ejemplo, las grandes obras públicas de amplia cobertura.

Así mismo, el Decreto 868 de 1956, al establecer que la liquidación y distribución del gravamen puede hacerse por coeficientes iguales para zonas de un mismo nivel o valor económico, amplió el criterio tradicional del cobro de la valorización, puesto que en caso de realizarse un plan de obras, entra a operar el concepto de beneficio general.

De las dos normas anteriores surge la contribución de valorización por beneficio general, cosa distinta es que, adicionalmente, el Decreto 1604 de 1966 estableció que la Nación, los Departamentos, el entonces denominado Distrito Especial de Bogotá, los municipios y cualquier entidad de derecho público puedan cobrar la contribución de valorización.

Precisó que el Decreto 1604 de 1966 fue adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, por lo que la contribución de valorización por beneficio general está consagrada legalmente.

La contribución de valorización debe cobrarse sobre toda obra de interés público que beneficie la propiedad inmueble, tal como lo establece la ley.

Según el demandante, la contribución de valorización es un tributo que recae sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público, que dicho beneficio debe ser individual, es decir, el que reciben los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles que se benefician con la realización de la obra pública y que se encuentren dentro de la zona de influencia.

El Tribunal estimó que con la expedición del Decreto 1604 de 1966 surgió un concepto genérico de beneficio que no se circunscribe exclusivamente al valor económico o mayor valor que reciba el predio, por lo tanto, se colige que el beneficio general sí existe en Colombia y no está supeditado al mayor valor que recibe el predio.

Adujo que, aunque el beneficio sea general, éste se individualiza al momento de realizar la distribución del tributo, momento en el que la entidad pública lo determina a cada contribuyente, como consecuencia de la realización de la obra de interés público, razón por la cual, no se observa contradicción entre el beneficio general dentro de la contribución de valorización y las normas que se invocan como violadas.

El Acuerdo 007 de 2008 viola las normas invocadas como violadas. Según el demandante, el inciso del **primer “artículo nuevo”** del Acuerdo 007 de 2008 señala que la contribución de valorización por beneficio general determina el hecho generador por la sola propiedad de los inmuebles, de esta forma crea un impuesto adicional al impuesto predial unificado.

El *a quo* señaló que contrario a lo afirmado por el demandante, del quinto “artículo nuevo” se concluye que: *“existe un beneficio común y dentro de ese beneficio común se determinará la mayor o menor capacidad de absorción que reciba cada inmueble de acuerdo con el factor de distribución, de tal forma que ese beneficio común se individualizará determinando el beneficio que recibe cada predio, en otras palabras la obra, el plan o conjunto de obras de interés público deben producir un beneficio común para que genere el tributo y luego con base en el factor de distribución se determinará el mayor o menor grado de beneficio que reciban los inmuebles”*.

Según el Tribunal, tratándose de un plan de obras, el beneficio será general, pues este beneficio surge por la realización de un plan o conjunto de obras que interesan a toda la comunidad y la benefician en mayor o menor grado, por tal razón, en su financiación deben contribuir todos los propietarios en proporción al beneficio general que les corresponda.

Por otra parte, el actor señala que el primer “artículo nuevo” creó un impuesto adicional al impuesto predial unificado con el mismo hecho generador ya que ambos gravan la propiedad inmueble del municipio. El Tribunal señaló que tanto la contribución de valorización como el impuesto predial unificado son gravámenes reales, sin embargo, no por ello se puede concluir que tengan el mismo hecho generador, ya que el impuesto predial grava la propiedad o posesión de los inmuebles ubicados en las áreas urbanas, suburbanas y rurales del municipio, mientras que la contribución de valorización por beneficio general grava los inmuebles beneficiados por la realización de una obra o conjunto de obras.

Según el demandante, el **tercer “artículo nuevo”** ratifica lo dispuesto por el primer “artículo nuevo” al crear el “*impuesto de obras públicas*” que no existe en la ley, ya que la contribución de valorización por beneficio general puede ser cobrada a

cualquier propietario de inmuebles y se podrá decretar para construir vías o realizar cualquier obra pública.

El *a quo* señaló que cada artículo no puede interpretarse aisladamente sino en conjunto, por tanto, este “*artículo nuevo*” sólo está enunciando que la contribución de valorización por beneficio general desarrollada en el primer “*artículo nuevo*” podrá decretarse para la construcción y recuperación de vías y otras obras públicas, es decir, sólo se limita a manifestar un tipo de obras sobre las cuales recae la contribución de valorización por beneficio general.

El demandante alegó que el **cuarto “artículo nuevo”** contradice los artículos anteriores, porque dispone que la contribución de valorización se hará con el fin de determinar el valor que deberá pagar “*cada propietario o poseedor de los inmuebles beneficiados con la obra*”, cuando en los artículos anteriores no hacen referencia al beneficio individual de los predios.

El Tribunal estimó que no existe contradicción entre el cuarto “*artículo nuevo*” y los anteriores artículos del acuerdo acusado, sino complementación, el primer “*artículo nuevo*” del Acuerdo acusado consagra un beneficio común, sin embargo de acuerdo con el quinto “*artículo nuevo*” es con base en el factor de distribución que debe determinarse el mayor o menor grado de beneficio que reciba el bien.

Es así que no existe contradicción en que el Acuerdo indique que la distribución de la contribución de valorización se hará con el fin de determinar el valor que deberá pagar “*cada propietario o poseedor de los inmuebles beneficiados con la obra*”.

Según el actor, el **sexto “artículo nuevo”** ratifica lo afirmado al contemplar que la contribución de valorización “*por beneficio general*” podrá ser distribuida entre todos los inmuebles de la jurisdicción municipal, refutando lo dispuesto en el cuarto “*artículo nuevo*”, por lo tanto, lo señalado en esta norma viola las normas sobre valorización, que contemplan como sujetos pasivos únicamente a los propietarios o

poseedores de los inmuebles que se benefician con relación a las obras de interés público por el mayor valor que reciben.

El *a quo* estimó que el acuerdo acusado en su **vigésimo “artículo nuevo”** consagra como sujetos pasivos a los propietarios o poseedores de los bienes que se encuentren dentro de la zona de influencia y en el cuarto “artículo nuevo” se establece que el proceso de distribución tiene como finalidad determinar el valor que debe pagar cada propietario o poseedor de los inmuebles beneficiados con la obra, beneficio que no se circunscribe exclusivamente al aumento en el valor económico del bien.

Señaló que el demandante, en cuanto al **decimotercero “artículo nuevo”** desconoce el artículo 3 de la Ley 1066 de 2006, porque señala tasas de interés distintas a las previstas en la ley. Al respecto, el *a quo* expuso que el artículo 238 del Decreto Ley 1333 de 1986 modificado por el artículo 45 de la Ley 383 de 1997, constituye norma especial para la contribución por valorización, normas que además remiten al artículo 635 del E.T.

En relación con el **vigésimo primer “artículo nuevo”** el Tribunal precisó que la contribución de valorización por beneficio general es una contribución especial y no un impuesto, por lo tanto, no le es aplicable el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, ya que este precepto sólo extiende el procedimiento tributario nacional a los “*impuestos*” administrados por los entes territoriales, y no a todos los tributos de orden territorial, por lo que las tasas y las contribuciones están por fuera de su ámbito de aplicación.

2. Acuerdo 010 de 2008

2.1 El Acuerdo 010 de 2008 viola la Ley 44 de 1990. Según el actor, con el Acuerdo 010 de 2008 se revive el extinguido impuesto de parques, fusionado con el

impuesto predial unificado, por ende, el municipio debe utilizar recursos de este último tributo para la construcción de parques.

El Tribunal señaló que si bien la Ley 44 de 1990 unificó los impuestos de parques y arborización, impuesto predial, impuesto de estratificación socioeconómica y sobretasa al levantamiento catastral en un solo tributo denominado impuesto predial unificado, lo cierto es que este hecho no obsta para que los sujetos pasivos beneficiados por la construcción de una obra no contribuyan con el gasto en que incurrió la administración para realizar la obra (parque) ya que lo que se grava en la contribución es el beneficio obtenido por los contribuyentes.

2.2 No se determinó la base gravable de la contribución. El actor alegó que en el artículo 2º del Acuerdo 010 de 2008 se fijó el monto distribuible sin criterio técnico o económico, que no existe en la exposición de motivos del citado acuerdo la forma como se determinó la cuantía que se proyecta distribuir por \$70.000.000.000.

El *a quo* precisó que en la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo 010 de 2008 presentado por el Alcalde del municipio de Montería al Concejo Municipal se indicó lo siguiente: *“En principio el valor estimado como monto distribuible de la valorización por beneficio general para desarrollar el plan de obras de que trata este proyecto, es por la suma de setenta mil millones de pesos (\$70.000.000.00). Tasados en pesos de octubre de 2008. Para el establecimiento de la base de la distribución, el proyecto prevé que se tenga en cuenta el costo total del plan de obras, entendiéndose por costo todas las inversiones que el plan de obras requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un veinte por ciento (20%) más destinado, a gastos de administración...”*

Concluyó que la demandada no acreditó la forma como se calculó el monto distribuible de la contribución de valorización, toda vez que, en el expediente, no obra prueba de presupuesto de las obras a realizar en el municipio, ni la forma como se tomó el porcentaje de imprevistos, ni el de gastos de administración.

Señaló que al no obrar en el expediente un estudio o documento donde conste la forma como se fijó el costo estimado de las obras, debe anularse el artículo segundo del Acuerdo 010 de 2008.

El artículo tercero del Acuerdo 010 de 2008 modifica el artículo 4 del Acuerdo 007 de 2008 viola las normas invocadas como violadas. Según el demandante, el beneficio de la contribución de valorización no puede ser el mejoramiento en la calidad de vida de la población, -literal c) del artículo tercero del Acuerdo 010 de 2008³- tal como lo establece el acto demandado, por cuanto el beneficio debe recaer sobre la propiedad inmueble y no sobre las personas por el disfrute de una calle o embellecimiento de la ciudad.

El *a quo* estimó que el cargo está llamado a prosperar, por cuanto en la norma demandada el beneficio por la contribución de valorización no recae sobre los bienes inmuebles, como lo prescriben los artículos 3 y 4 de la Ley 25 de 1921 y 1º y 9 del Decreto 1604 de 1966, sino en el mejoramiento de la calidad de vida.

El artículo cuarto del Acuerdo 010 de 2008 viola el artículo 338 de la Constitución Política. Según el demandante, el artículo menciona que el método integra matemáticamente factores de beneficio y los relaciona, pero no dice cuál es el método para determinar los costos y beneficios de la obra ni la forma de hacer su distribución, razón por la que viola el artículo 338 de la Constitución Política.

El Tribunal precisó que el Acuerdo acusado acogió el método de los factores de beneficio el cual, según el Consejo de Estado⁴, toma como base para la distribución de las contribuciones de valorización, las áreas de los inmuebles que han de gravarse, pero califica en cada uno de ellos mediante la utilización de diversos factores, las respectivas características y condiciones individuales de los predios y su relación con la obra y los beneficios que han de obtenerse. Señaló que los

³ “(...) y c) el beneficio que se genera por la construcción de obras de interés público, consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población en toda su área de influencia, más allá del mayor valor individual, de los predios beneficiados”.

⁴ Sentencia del 3 de julio de 1998, exp. 8658, C.P. Delio Gómez Leyva.

artículos 3 y 4 del Acuerdo 010 de 2008 no vulneran el artículo 338 de la Constitución Política, ya que fijaron un sistema y un método para definir los costos y los beneficios, así como la forma de hacer su reparto.

2.5 La forma de hacer el reparto de la contribución de valorización no es clara.

Según el demandante, el artículo 6º del Acuerdo 010 de 2008⁵ fija la forma de hacer la distribución de la contribución, a través de unos topes de absorción, en forma de intervalos para todos los propietarios de bienes inmuebles, sin ningún tipo de criterio técnico o económico, circunstancia que viola los principios de justicia y equidad.

El Tribunal señaló que revisados los antecedentes del acto, no se observa un estudio sobre la capacidad de pago de los contribuyentes, sin embargo, la Corte Constitucional⁶ ha aceptado que la capacidad de pago no siempre se hace a través de indicadores directos de patrimonio, dándole así validez a los parámetros indirectos de medición del bienestar económico del contribuyente, que puedan ser validados socialmente como indicadores de riqueza, como sería el caso de los estratos socioeconómicos y la destinación del uso del suelo a la actividad económica.

Estimó que es válida la distribución que el artículo 6º del acto demandado hace de los topes de absorción de acuerdo a las zonas residenciales por estratos socioeconómicos y la destinación del uso comercial e industrial, valiéndose entonces, de los parámetros indirectos de medición de bienestar, los cuales pueden ser indicadores de riqueza.

⁵ “ARTÍCULO SEXTO.- TOPES DE ABSORCIÓN. La distribución porcentual de la Contribución de Valorización por Beneficio General en el Municipio de Montería, adoptada mediante el presente Acuerdo, tendrá en cuenta los siguientes topes de absorción para los predios según el uso del suelo y/o estrato socioeconómico...

PARÁGRAFO. Para efectos de determinar la tasa de absorción del gravamen de valorización de que trata el presente artículo, se exceptúan los inmuebles ubicados en el estrato 2 cuyos avalúos catastrales sean menores o iguales al equivalente a 35 salarios mínimos mensuales legales vigentes a la fecha de determinación del gravamen.

⁶ C-252/97

2.6. El artículo octavo viola el artículo 59 de la Ley 788 de 2002. El actor alegó que el artículo octavo del Acuerdo 010 de 2008⁷ viola el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, por cuanto dispone que el Alcalde mediante decreto fijará los procedimientos para la notificación, liquidación y cobro de la contribución de valorización.

El *a quo* precisó que no es aplicable el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 a la contribución de valorización, por cuanto dicha norma sólo extiende el procedimiento tributario nacional a “impuestos” administrados por los entes territoriales, y no a todos los tributos de orden territorial, por lo que las tasas y las contribuciones están por fuera de su ámbito de aplicación.

2.7 No se puede cobrar emolumento alguno por la expedición de paz y salvos de valorización. Según el demandante, el artículo 10 del Acuerdo 010 de 2008⁸ autoriza a la administración municipal para establecer los montos que podrá cobrar por la expedición de estados de cuenta por concepto de contribución de valorización, norma que a su juicio desconoce el artículo 16 de la Ley 962 de 2005, por cuanto dicha autorización debe estar consagrada en una ley.

El *a quo* señaló que no existe vulneración al artículo 16 de la Ley 962 de 2005, por cuanto dicha norma contempla la posibilidad de que la autorización para realizar cobros sea emitida por una norma con fuerza de ley o “*por cualquier norma emitida por la autoridad competente*”, en este caso, para efectos de la gestión y control dentro de los municipios la entidad competente es el Concejo Municipal, órgano político – administrativo y colegiado de representación popular.

Por consiguiente, las autorizaciones para el cobro de dineros no corresponde exclusivamente a las leyes o normas con fuerza de ley, sino que por el contrario en

⁷ “ARTÍCULO OCTAVO.- POLÍTICAS DE RECAUDO. El Alcalde Municipal fijará mediante decreto, los procedimientos para la notificación, liquidación, asignación, facturación, cobro y recaudo de la contribución de valorización ordenada por el presente Acuerdo. También podrá ofrecer descuentos por pronto pago, fijar los plazos para el pago de contado y por cuotas, celebrar acuerdos de pago que permitan mejorar la eficiencia de la gestión de recaudo. Así mismo, establecerá los intereses corrientes y de mora con arreglo a la normatividad vigente”.

⁸ “ARTÍCULO DÉCIMO.- Se autoriza a la Administración Municipal, a establecer mediante acto administrativo motivado, los costos de expedición de los estados de cuenta con fines notariales por concepto de la Contribución de Valorización por Beneficio General”

cada ente territorial será competencia del respectivo cuerpo colegiado, expedir la norma que autorice dicho cobro siempre y cuando no se vulnere alguna prohibición legal o constitucional, como en el caso concreto es el Concejo Municipal de Montería quien está autorizando el aludido cobro.

3. En relación con ambos Acuerdos (007 y 010 de 2008). Según el demandante, en la expedición de los Acuerdos 007 de 2008 y 010 de 2008 se violó el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, por cuanto no se dio segundo debate, por cuanto la sesión se limitó a discutir la forma como se votaba.

El Tribunal precisó que atendiendo a la sana crítica en la interpretación del artículo 73 de la ley 136 de 1994, debe entenderse que la palabra debate contenida en el mismo, hace referencia a la sesión o reunión de los concejales y la respectiva deliberación sobre el proyecto de Acuerdo, sin que esto signifique la obligación de entrar en pugna o desacuerdo con las opiniones de los miembros del Concejo.

RECURSOS DE APELACIÓN

Inconformes con la decisión de primera instancia, las partes apelaron.

La **demandante** fundamentó el recurso de apelación así:

Acuerdo 007 de 2008

El Concejo no precisó las facultades o atribuciones constitucionales y legales en que se basó para proferir el acuerdo. Señaló que no comparte lo afirmado por el Tribunal en el sentido que el Concejo de Montería precisó las normas en las cuales se fundamentó para expedir el acto acusado en los antecedentes del mismo, esto es, en la exposición de motivos que elaboró la Alcaldía de Montería y en el informe de ponencia de la comisión tercera.

De esta forma el *a quo* reconoce que el Concejo Municipal debió señalar las normas que lo autorizaban para crear la citada contribución, pero que no lo hizo en el cuerpo del acto sino en los antecedentes, razón por la cual, se viola el artículo 121 de la Constitución Política.

El Acuerdo 007 de 2008 no contiene artículos. Según el Tribunal, si bien los artículos fueron denominados como artículos nuevos, tal irregularidad no afecta la finalidad del acto y que por la pequeña cantidad de artículos que presenta, es fácil identificar cada artículo y que tampoco viola el debido proceso. Según el apelante, dicho acuerdo adiciona normas al Acuerdo 032 de 2005, por tal razón los artículos nuevos deben incorporarse a la norma de forma coherente.

La contribución de valorización por beneficio general en Colombia no existe porque la ley no lo ha creado. El demandante alegó que el Decreto 1604 de 1966 (Estatuto Nacional de Valorización) no creó la contribución de valorización por beneficio general sino que continuó con la misma que traía la Ley 25 de 1921, porque en su texto solo hace referencia a esta última, no hace distinciones de ninguna otra clase que permitan hacer tal inferencia.

Estimó que el *a quo* se equivoca al señalar que tal contribución también fue creada por el Decreto 868 de 1966, porque de su texto no se desprende tal apreciación, ya que lo único que reglamentó esta norma fueron los sistemas previstos para la liquidación y el cobro de la contribución.

La contribución de valorización debe cobrarse sobre toda obra de interés público que beneficie la propiedad inmueble tal como lo establece la ley. El actor estimó que el Decreto 868 de 1956 no creó ninguna contribución, solo indica los sistemas para su liquidación y cobro. El hecho de que la liquidación pueda hacerse con base en la capacidad económica de la tierra como uno de los métodos de liquidación, no quiere decir que la contribución sea de beneficio general. Además, es conveniente aclarar que en Montería no se utilizó dicho método, porque según el artículo 4º del Decreto 010 de 2010, también demandado, se adoptó el

método socioeconómico que integra matemáticamente el impacto de obras, la estructura socioeconómica, los usos del suelo, topes de absorción y área de terreno.

Señaló que la legislación, la jurisprudencia y la doctrina solo hacen referencia al beneficio individual que reciben los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles que se benefician con la realización de la obra pública y que se encuentren dentro de la zona de influencia. Contrario a ello, no se menciona el “beneficio general” de la contribución de valorización que estableció el Concejo de Montería mediante el Acuerdo 007 de 2008.

Estimó que el Tribunal no entendió la naturaleza de la contribución de valorización y por ello creó un híbrido entre la contribución por beneficio general (que no existe) y la de beneficio local (que es la única que existe) porque afirma que existe un beneficio general, pero al momento de distribuir la contribución se determinará el beneficio individual de los bienes inmuebles.

En relación con el **decimotercero artículo nuevo**, el Tribunal no tuvo en cuenta que la tasa de interés que fija esta norma, no está en armonía con la Ley 1066 de 2006 que adicionó y modificó el Estatuto Tributario.

En los demás cargos, indicó que se ratificaba en lo planteado en la demanda.

En relación con el Acuerdo 010 de 2008. El apelante afirmó respecto a los cargos planteados que no comparte lo dicho por el Tribunal en la sentencia apelada y ratificó lo planteado en la demanda.

La **demandada** fundamentó el recurso de apelación así:

Nulidad del Artículo 2 del Acuerdo 010 de 2008. El apelante afirmó que el Tribunal anuló el artículo 2 del Acuerdo 010 de 2008, por considerar que el acto acusado no estableció cómo se calculó el monto distribuible ni cómo se determinó el porcentaje de gastos de administración e imprevistos.

Señaló que el monto distribuible obedeció, en principio, al costo total de las obras y gastos de administración e imprevistos, y tal cifra, de manera preliminar surge del presupuesto del mencionado plan de obras, presupuesto realizado en su momento por la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Montería y presentado al Alcalde a través de oficio del 22 de agosto de 2008, en el que se presenta un presupuesto del costo de las obras a financiarse con los recursos de valorización y en dicho valor también se incluye un 7% por concepto de interventoría.

Así las cosas, el costo total de las obras (de acuerdo al presupuesto entregado por la Secretaría de Infraestructura) en ese momento ascendía a \$58.422.000.000.

Adujo que mediante oficio del 17 de septiembre de 2008, dirigido a la Presidencia del Concejo Municipal, el Secretario de Infraestructura del Municipio, con fundamento en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo señaló que el monto distribuible debía ser de \$70.000.000.000, pues se tomó como punto de partida \$58.422.000.000 y a esta cifra se adicionó un porcentaje que no supera el 20% destinado para gastos de administración y otro tanto para imprevistos.

En consecuencia, no se puede afirmar que no se establecieron parámetros claros para la fijación del monto distribuible, pues sí se contaba con un presupuesto realizado por el entonces Secretario de Infraestructura y éste sirvió de base para proponer dentro de la exposición de motivos del Acuerdo 010 de 2008, el monto distribuible cuestionado.

La fijación del monto distribuible por parte del Decreto 790 del 1º de octubre de 2010. El apelante adujo que no existe norma que señale los límites básicos para definir el sistema y método de la contribución de valorización, por consiguiente, pueden ser adoptados para cada tipo de obra.

Para establecer el sistema y método de distribución del costo y la determinación del beneficio, los municipios están obligados a tener en cuenta la capacidad de pago de

conformidad con las normas nacionales aplicables a ellos, que son el inciso 2º del artículo 178 del Decreto 1222 de 1986 para los departamentos y el inciso 2º del artículo 236 del Decreto Ley 1333 de 1986 para los municipios.

Por otra parte, a través del Decreto Municipal 790 de 2010 se estableció el monto distribuible de la contribución de valorización, que de acuerdo al estudio socioeconómico sería de \$70.000.000.000.

El monto distribuible se fija de acuerdo a un detallado estudio socioeconómico en el que se tiene en cuenta la capacidad de pago de la población tanto del sector comercial como residencial.

En el punto 3.3 del aludido estudio se establece que: *“... el estudio nos muestra que el sector residencial y el sector comercial tendrían una capacidad de pago de cuarenta y siete mil quinientos millones de pesos y cuarenta mil millones de pesos respectivamente, los cuales representan el ochenta por ciento (80%) de los predios objeto del derrame. Los otros sectores al representar el veinte por ciento (20%) del total de los predios podrían asumir un igual porcentaje de absorción. Es decir que la capacidad de pago total de los predios que serán objeto de la contribución es de CIENTO OCHO MIL MILLONES DE PESOS (\$108.000.000.000) aproximadamente.*

Sin embargo, la búsqueda de una conducta eficiente por parte de los contribuyentes indica que la aplicación del monto distribuible no debe establecerse por la totalidad de la capacidad de pago que los estudios determinen, sino por un porcentaje que no exceda del ochenta por ciento (80%) de la misma, en consecuencia, la Unión Temporal recomienda se distribuya un monto equivalente al sesenta y cinco (65%) por ciento de la misma, o se la suma de SETENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$70.000.000.000)...”.

Estimó que el monto distribuible fijado por el Decreto 790 de 2010, de acuerdo a las precisas facultades conferidas al Alcalde para tal fin, atendió a un detallado estudio

socioeconómico, soportado por encuestas y trabajo de campo aplicados a la comunidad de Montería en todos sus estratos socioeconómicos, por lo que resulta claro que el monto distribuible, fiado por el citado decreto, se encuentra ajustado a la ley.

Así, el Decreto 790 del 1º de octubre de 2010 fijó el monto distribuible tomando como base el estudio socioeconómico presentado en junio de 2010 por la Unión Temporal VALORIZACIÓN MONTERÍA.

De la declaratoria de nulidad del literal c) del artículo 3 del Acuerdo 010 de 2008. El apelante precisó que los artículos 1 y 9 del Decreto 1604 de 1966 contemplan que la valorización supone un beneficio a los inmuebles que han de ser gravados, tal situación resulta incuestionable, pues efectivamente, al llevar a cabo la construcción de obras de infraestructura como las que vienen realizando en la ciudad de Montería a través del cobro de valorización por beneficio general, son los inmuebles los que resultan beneficiados con dichas obras.

Sin embargo, circunscribir únicamente el beneficio de la valorización a unos inmuebles resulta una visión sesgada. Pensar que con la construcción de las megaobras no se afecta de forma positiva la calidad de vida de los Monterianos, desconoce la realidad.

La filosofía de norma declarada nula por el *a quo* no es otra que reconocer el impacto positivo que se genera no solo a los bienes gravados con la contribución, sino a la ciudadanía en general, más aún si se tiene en cuenta que del aparte del artículo 3º declarado nulo se concluye que dicha norma contempla que el beneficio recae inicialmente sobre los predios gravados cuando se manifiesta que dicho beneficio va "...más allá del mayor valor individual de los predios beneficiados", acápiteme que contempla si bien un beneficio a los inmuebles gravados con la contribución, como efecto reflejo, también implica un mejoramiento en la calidad de vida de los monterianos.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no presentaron alegatos de conclusión.

El Ministerio Público solicitó revocar parcialmente la sentencia apelada en el sentido de anular no solamente los preceptos que anularon, sino también los artículos 13 del Acuerdo 007 de 2008 y 10 del Acuerdo 010 de 2008, por las siguientes razones:

Artículo 13 del Acuerdo 007 de 2008. Según el actor, se desconoce el artículo 3º de la Ley 1066 de 2006 con el artículo nuevo 13, que prevé como interés de mora sobre el saldo si han expirado los plazos, o sobre las cuotas causadas no pagadas si el plazo está vigente, el 1,5% mensual durante el primer año de mora y el 2% en adelante.

Se observa que la Ley 1066 de 2006 estableció en el artículo 3º que a partir de su vigencia los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y parafiscales que no cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario.

El artículo 635 del Estatuto Tributario señala que frente a obligaciones cuyo vencimiento sea a partir del 1º de enero de 2006, la tasa de interés moratorio será la tasa equivalente a la tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia para el respectivo mes de mora.

Precisó que las normas citadas por el Tribunal regulan tanto los intereses de financiación como los moratorios⁹. En relación con estos últimos se remite al Estatuto Tributario, es decir, que se debe aplicar lo dispuesto en este texto (art. 635) conforme fue modificado por dicha ley cuando se trate de intereses moratorios,

⁹ Artículo 238 del Decreto Ley 1333 de 1986, modificado por el artículo 45 de la ley 383 de 1997.

aspecto al que se refiere el artículo nuevo 13, que se debe anular por cuanto establece un cálculo distinto.

Artículo 10 del Acuerdo 010 de 2008

El artículo 10 del Acuerdo 010 de 2008 autoriza a la administración municipal para establecer los costos de expedición de los estados de cuenta con fines notariales por concepto de la contribución de valorización por beneficio general.

En criterio de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, procede el cobro de una tasa por expedición de copias y certificados, y los municipios están autorizados para determinar la tarifa correspondiente siempre y cuando no exceda el costo de la reproducción, pues tal cobro se encuentra autorizado en la ley¹⁰.

En este caso el estado de cuenta por cuya expedición se cobra según el precepto acusado, no tiene el carácter de copia o certificación.

El artículo 16 de la Ley 962 de 2005 señala que ningún organismo o entidad de la administración pública nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precios de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto.

Adujo que la competencia para cobrar una tasa, carácter que tiene el cobro que se pretende en el caso concreto, sólo puede provenir de la ley, no del hecho de tener autoridad simplemente, puesto que en los términos del artículo 16 de la Ley 962 de 2005, el cobro procedería si previamente se encuentra previsto en una norma expedida por autoridad competente pero relativa a que ese cobro haga parte de los

¹⁰ Sentencias C-099 de 2001 de la Corte Constitucional y del 4 de abril de 2013 del Consejo de Estado, exp. 18834.

recursos de la respectiva entidad u organismo, aspecto que no se configura en este caso, razón por la que el precepto demandado debe anularse.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala decidir sobre la nulidad de los Acuerdos 007 del 14 de julio de 2008¹¹ y 010 del 3 de noviembre de 2008¹², expedidos por el Concejo Municipal de Montería.

Acuerdo 007 de 2008

- **En Colombia, la contribución de valorización por *beneficio general* no existe.** Según el apelante, el cobro del gravamen por *beneficio general* no está definido por las normas que regulan el sistema de valorización y esta **debe cobrarse sobre el beneficio individual que reciben los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles** que se benefician con la realización de la obra pública y que se encuentren dentro de la zona de influencia.

Al respecto, la Sala precisa lo siguiente¹³:

El numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política indicó que corresponde al Congreso *“Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”*, lo cual indica que es al legislador a quien corresponde crear los tributos y las condiciones generales para su implementación por parte de las entidades territoriales.

¹¹ “Por medio del cual se modifica el Acuerdo No. 0032 de 2005, por el cual se adopta el Estatuto Tributario del Municipio de San Jerónimo de Montería”.

¹² “Por medio del cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio general para la construcción de un plan de obras y se dictan otras disposiciones”

¹³ Se reitera el criterio expuesto por la Sala en sentencia del 21 de agosto de 2014, exp. 19465, M.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

Por su parte, los artículos 287¹⁴ y 313¹⁵ ibídem, facultaron a los concejos municipales para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siempre y cuando la determinación de los mismos corresponda al marco previamente determinado por el legislador, en desarrollo del principio de legalidad tributaria.

Para el caso de la contribución por valorización, el artículo 317 de la Constitución Política estableció que *“Solo los Municipios podrán gravar la propiedad inmueble (...)”*, potestad que al ser armonizada con la normativa constitucional señalada, debe informarse en las leyes que crean el tributo, pues su ejercicio, en el caso de la contribución por valorización, corresponde a una competencia compartida entre el Congreso y los concejos municipales. Para tal efecto, el gravamen en mención fue objeto de regulación 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.

Acorde con lo anterior, el artículo 3º de la Ley 25 de 1921¹⁶ 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, gravamen que, a pesar de su calificación de *“impuesto”* contaba con una destinación específica, pues se dirigía a la atención de los gastos

¹⁴C.P. Art. 287 *“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...) 3.- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”*.

¹⁵ C.P. Art. 313 *“Corresponde a los concejos: (...) 4.- Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”*.

¹⁶ *“Artículo 3º.- Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras”*.

que demandaban dichas obras y se tasaba en proporción al valor de las mismas según el beneficio que reportaran¹⁷.

El Decreto Legislativo 868 de 1956, adoptado como ley de carácter permanente mediante 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**, para lo cual, en el artículo 2º indicó: “*El Impuesto de valorización podrá distribuirse en la totalidad del área urbana y de la rural o en una parte cualquiera de ésta y aquélla o aisladamente en una u otra.* (...)”. Esta norma mantuvo su vigencia al expedirse el Decreto 1604 de 1966.

Para esto, la norma estableció que la liquidación y distribución del gravamen se podía realizar con base en la capacidad económica de la tierra¹⁸, establecida por coeficientes iguales para zonas de un mismo nivel o valor económico, lo que amplió el concepto del beneficio económico particular del predio afectado con la realización de la obra, o plan de obras, e implementó el concepto de beneficio general, dentro del que se debe precisar, según los coeficientes mencionados, la capacidad de la tierra en cada zona específicamente considerada.

Posteriormente, el artículo 1º del Decreto Legislativo 1604 de 1966¹⁹, que con la expedición de la Ley 48 de 1968 pasó a formar parte de la legislación permanente, amplió la cobertura del gravamen a toda clase de obras de interés público que ejecuten la Nación, los departamentos, los municipios, los

¹⁷El artículo 4º ibídem señaló “La tasación de este impuesto se hará sobre catastros especiales de las propiedades que han de beneficiarse con la obra y obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas, al beneficiarse con la obra y obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas, al beneficio que reporten de las susodichas obras y al presupuesto y costo de éstas”.

¹⁸ El artículo 1º del Decreto 868 de 1956, señaló: “Autorízase a los Municipios que tengan rentas anuales propias superiores a dos millones de pesos, para establecer, reglamentar, distribuir y recaudar el impuesto de valorización de que trata la Ley 1ª de 1943, con fundamento en la capacidad económica de la tierra, calificada por medio de coeficientes iguales para zonas de un mismo nivel o valor económico”. (Se subraya).

¹⁹“Artículo 1º. El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 como una “contribución sobre las propiedades raíces que se 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”.

distritos o cualquier entidad de derecho público y que beneficien en menor o mayor medida a los predios.

Así mismo, el artículo señalado cambió el concepto de impuesto por el de contribución de valorización, circunstancia acorde con la naturaleza del tributo, pues grava el beneficio que obtiene un predio por la ejecución de una obra pública, lo cual indica que no se impone por vía general a toda la colectividad, sino a los propietarios y poseedores de tales inmuebles; además, cuenta con una destinación específica, cual es sufragar las inversiones que dicha obra requiera. Cabe anotar que el contenido del artículo 1º del Decreto Legislativo 1604 de 1966 fue reiterado por el artículo 234 del Decreto 1333 de 1986.

Según el artículo 9º del citado Decreto 1604 de 1966, la base impositiva de la contribución de valorización corresponde al costo de la obra dentro de los límites del beneficio que la misma produzca, e incluye las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje de imprevistos y hasta un 30% más para gastos de distribución o recaudación²⁰.

De lo anterior se extrae que la contribución por valorización es un gravamen real que se funda en el beneficio que recibe un predio por la ejecución de una obra pública y la condición de que el mismo sea directo o general depende del impacto que la obra o conjunto de obras tenga sobre la propiedad inmueble, pues con la expedición del Decreto 1604 de 1966, al ampliarse el espectro de las obras de interés público, recuperables por vía de la contribución, se aumentó el número de predios que obtenían beneficios, los

²⁰ "ARTÍCULO 9º. Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones".

que necesariamente no se ven reflejados en el incremento de su valor, sino en la mejora de otros aspectos como pueden ser la movilidad, el acceso, la seguridad, entre otros, tema sobre el que la norma no hizo ninguna distinción.

Se reitera, además, que la facultad de distribuir la participación del beneficio por la realización de las obras, mediante la determinación del método y del sistema, se ejerce como una competencia compartida entre el Congreso, que expide la ley que crea el tributo y determina los parámetros generales de su aplicación, y los concejos municipales que la adaptan a sus precisas circunstancias particulares mediante la expedición del acuerdo respectivo.

Observa la Sala que mediante el Acuerdo No. 007 del 14 de julio de 2008 el Concejo Municipal de Montería modificó y adicionó el Acuerdo 0032 de 2005²¹, en el siguiente sentido:

“ ARTÍCULO PRIMERO. Modifíquese el nombre del CAPÍTULO II del TÍTULO II CONTRIBUCIONES, del Acuerdo No. 0032 de 2005, “POR EL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO DE MONTERÍA”, el cual quedará así: “CAPÍTULO II CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL”.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Adiciónese un nuevo CAPITULO al TÍTULO II CONTRIBUCIONES, del Acuerdo No. 0032 de 2005, “POR EL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO DE MONTERÍA”, el cual tendrá en siguiente articulado.

En consecuencia, los artículos nuevos adicionan a la reglamentación establecida en el Estatuto Tributario de Montería respecto a la contribución de valorización por beneficio general.

²¹ Por el cual se adopta el Estatuto Tributario del Municipio de San Jerónimo de Montería.

El artículo 210 del Acuerdo 0032 de 2005 definió el hecho generador de la contribución de valorización de la siguiente forma: “*ARTÍCULO 210.- Hecho Generador Constituye hecho generador de la contribución de valorización, la participación en los beneficios que reciban los bienes inmuebles como consecuencia de la ejecución de obras de interés público, realizadas por el municipio o cualquier otra administración municipal delegada por éstos*”

El primer “artículo nuevo” del Acuerdo 007 de 2008 precisó que: “*la contribución de valorización por beneficio general, es un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de beneficio común e interés público realizadas por el Municipio*”.

De la anterior disposición se extrae que la connotación de beneficio directo o de beneficio general, está dada por la clase de obras a ejecutar y por la afectación que tengan en los predios ubicados en la jurisdicción del municipio.

A partir de las anteriores consideraciones, en la exposición de motivos del Acuerdo 007 de 2008, se precisó lo siguiente²²:

“... la adopción de mecanismos optativos por vía de inclusión en el artículo 244 del Código de Régimen Municipal, contenido en el Decreto Ley 1333 de 1986, de tal regulación, en cabeza de los municipios, fue el paso necesario para ampliar el enfoque tradicional del cobro de valorización, que siendo hasta ese momento solo liquidado en consideración al beneficio económico individual del precio que resultare favorecido con la obra pública financiada, fue incrementado a partir de entonces; en efecto surgió el concepto de beneficio general para planes de obras de gran

²² Folios 3 a 17 c.a. 1

magnitud, cuyo propósito fuere generar evidente mejoramiento urbanístico en la totalidad o en gran parte del perímetro municipal”.

“ ...

“...determinado el escenario legal aplicable al propósito del presente proyecto, aparejado con la obligación del Estado de satisfacer las necesidades públicas de la generalidad, encontramos que en el mismo está incluida la ejecución de grandes obras que reporten bienestar a la comunidad y que implican beneficio permanente para todos los ciudadanos; por ello se hace necesario acudir al concurso indispensable de todos los monterianos, fijándoles el deber de contribuir de forma especial, pues es con esta participación esencial que será posible la materialización de los logros propuestos, y que de otra manera no podrían llevarse a cabo en razón de los enormes costos de tales obras que a las claras hacen imposible su financiación a través del sistema tradicional de valorización por beneficio local.

“ ...

Así, las obras en cuestión resultan ser:

1. Construcción de la solución vial en la intersección de la Av. Circunvalar con las Calles 29 y 30. (Que se denominará “Puente de las Golondrinas”).
2. Ampliación de la Rotonda del Sinú.
3. Reconstrucción, ampliación y mejoramiento de la Calle 24 entre la Av. Circunvalar y la Carrera 1ª.
4. Reconstrucción, ampliación y mejoramiento de la Calle 27 entre la Av. Circunvalar y la Carrera 1ª.
5. Reconstrucción, ampliación y mejoramiento de la Carrera 2 entre Calles 41 y 24. (paseo comercial de la 2ª).
6. Reconstrucción y mejoramiento del perímetro de la zona institucional entre la Calle 26 a la Calle 29 y entre la Carrera 1ª y la Carrera 5ª.
7. Adecuación, mejoramiento y recuperación de la vía, andenes y separador de la Calle 41 entre la Av. Circunvalar y la Carrera 1ª.
8. Construcción de un Parque lineal desde el barrio el Prado hasta el barrio Mogambo (paralelo a la diagonal 2D, contiguo al canal del sur).
9. Construcción de un Parque lineal entre los barrios Cantaclaro y la Pradera.
10. Mejoramiento del Canal de Mocarí.
11. Construcción de un Parque Recreativo en el Sur.
12. Construcción de un Parque Recreativo en la margen izquierda del Río Sinú.

13. Construcción de un Parque en el Norte de la ciudad (actual asilo de ancianos)”.

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

Por lo mismo, la determinación del “*beneficio general*”, cuestionada por la parte actora, la cual tiene fundamento legal en las normas antes referidas, no puede entenderse como una desnaturalización de la contribución por valorización, pues en razón de la trascendencia de las obras se ven beneficiados todos los predios del municipio y, por tanto, son susceptibles del gravamen, razón por la cual se liquida el tributo de manera individual, con una destinación específica que, como se dijo, no es otra que atender los gastos que tales obras demanden, sin que dicho beneficio se represente necesariamente en un incremento del valor económico del predio, sino de otro tipo de beneficios que impactan en el bienestar de la comunidad en general.

- **El Acuerdo 007 de 2008 es nulo por no precisar las facultades o atribuciones constitucionales y legales en que se fundamentó el Concejo Municipal para proferir el acuerdo.**

Al respecto la Sala observa que la falta de invocación de las normas en que se fundamentó el acto demandado, no es causal de ilegalidad *per se*, pues como se vio, la contribución de valorización tiene sustento legal y constitucional. Igualmente,

en la exposición de motivos que hace parte integral del acuerdo²³, se precisaron las siguientes normas: Artículo 317 de la Constitución Política, Ley 25 de 1921, Decreto 1604 de 1966 y Decreto Ley 1333 de 1986, razón por la que se entiende que el acto acusado está debidamente fundamentado y fue proferido dentro de las competencias constitucionales y legales asignadas al Concejo.

➤ **El Acuerdo 007 de 2008 es nulo por carecer de numeración**

Observa la Sala que el artículo primero del mismo se limitó a modificar el nombre del capítulo II del Título II “CONTRIBUCIONES” del Acuerdo No. 032 de 2005, por el: “CAPÍTULO II CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL”.

El artículo segundo del Acuerdo 007 de 2008 adicionó un nuevo Capítulo al Título II “CONTRIBUCIONES” del Acuerdo No. 032 de 2005, relativo a la “Contribución de Valorización por Beneficio General”, toda vez que no modificó ningún artículo, sino que incluyó un capítulo nuevo que se integra al acuerdo, dicha modificación no hace incomprensible el acuerdo modificado, en la medida que lo que hace es integrar un tema específico relativo a la contribución de valorización por beneficio general.

Adicionalmente, si bien el Acuerdo 007 de 2008 denomina a la mayoría de sus artículos “artículo nuevo” sin enumerarlos, tal irregularidad no afecta ni la legalidad ni la finalidad del acto.

➤ **El artículo 1º del Acuerdo 007 de 2008²⁴ creó un impuesto que grava la propiedad inmueble como el predial unificado.**

Observa la Sala que la contribución de valorización no es un impuesto, es una contribución que se cobra sobre un plan de obras determinado. Por otra parte, el

²³ Folios 3 a 17 c.a. 1

²⁴ “ARTÍCULO NUEVO.- La contribución de valorización por beneficio general, es un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de beneficio común e interés público realizadas por el Municipio”

impuesto predial es un impuesto que se cobra para recaudar dinero que será invertido en el sostenimiento de la ciudad.

Debe advertirse que frente a un planteamiento similar pero referido al Acuerdo 010 de 2008 expedido por el Concejo Municipal de Montería, la Sala se pronunció en la sentencia del 10 de abril de 2014, M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, así:

«4.3.- A diferencia de lo que ocurre con el impuesto predial, la contribución de valorización no es un impuesto porque no grava por vía general a todas las personas, sino al sector de la población que se beneficia, en mayor o menor grado, con la ejecución de la obra pública. Además, tiene una destinación específica –financiación de las obras públicas-, aspecto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia, contrario a lo que ocurre con el impuesto predial cuya destinación la determinan los entes territoriales.

Según lo disponen los artículos 317 de la Constitución, 3º de la Ley 25 de 1921 y 1º del Decreto Ley 1604 de 1966, la contribución de valorización se causa sobre los bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de derecho público.

Así pues, el hecho gravable lo constituye la ejecución propiamente dicha de las obras públicas, mientras que los sujetos pasivos son los propietarios, poseedores y concesionarios de los bienes inmuebles beneficiados con las obras.

De otro lado, conforme lo dispone el artículo 9º del Decreto Ley 1604 de 1966, se tiene como base gravable de la contribución de valorización “el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones”.

4.4.- Por su parte, el impuesto predial unificado se encuentra a cargo de todos los propietarios, poseedores, tenedores y usufructuarios de bienes inmuebles y a favor de los municipios o distritos, quienes son los únicos que pueden establecer este impuesto en virtud del artículo 317 de la Constitución.

(...)

4.5.- En ese orden de ideas, no puede sostenerse, como lo hacen los demandantes, que existe una doble tributación pues, como se explicó, los elementos de la contribución de valorización son muy diferentes al del impuesto predial unificado, así como la destinación de los dineros recaudados por ambas vías».

Por consiguiente, si bien la contribución de valorización como el impuesto predial unificado son gravámenes reales, no tienen el mismo hecho generador, ya que el impuesto predial grava la propiedad o posesión de los inmuebles ubicados en las áreas urbanas, suburbanas y rurales del municipio, mientras que la contribución de valorización por beneficio general grava los inmuebles beneficiados por la realización de una obra o conjunto de obras determinadas.

- **El tercer “artículo nuevo” crea un impuesto de obras públicas que no existe en la ley.**

Como lo indicó el *a quo*, el actor acude a la literalidad de la norma para derivar la creación de un impuesto, sin embargo, dentro del contexto de la regulación que comprende los demás artículos, se advierte que únicamente se refiere al objeto mismo de la contribución de valorización consistente en financiar obras que benefician a la comunidad en general.

- **Los “artículos nuevos” cuarto y sexto son contradictorios al establecer, por una parte, un “beneficio general” pero, por otra, ordenar la liquidación del tributo a cada propietario o poseedor del inmueble.**

La Sala advierte que los argumentos del actor frente a los mencionados artículos, giran en torno a una interpretación que hace el demandante en relación con la existencia o no de la contribución por beneficio general, aspecto que ya fue dilucidado, al analizar las normas que sirven de fundamento a los entes territoriales

y que implementaron el concepto de beneficio general, el cual ya no solo incluye el mayor valor del inmueble recibido por la obra sino la obtención de otro tipo de beneficios.

Entonces, para resolver los cargos propuestos por el demandante frente a este grupo de artículos, la Sala insiste en que el hecho que la contribución se calcule respecto de cada propietario o poseedor de los inmuebles beneficiados con la obra, no desdibuja el carácter de beneficio general, sino que es la forma en que debe hacerse el reparto de la contribución, de acuerdo con los sistemas y métodos previstos.

- **El decimotercero “artículo nuevo”** desconoce el artículo 3º de la Ley 1066 de 2006 al señalar tasas de interés moratorios diferentes a los que contempla la ley.

La mora en materia de obligaciones tributarias de las entidades territoriales está regulada en el artículo 88 de la Ley 14 de 1983²⁵, el artículo 260 del Decreto 1333 de 1986²⁶ y específicamente para las contribuciones como en el caso concreto, el artículo 3º de la Ley 1066 de 2006²⁷, señaló: “*A partir de la vigencia de la presente ley, los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y*

²⁵ ARTICULO 88. En caso de mora en el pago de los impuestos de que trata la presente Ley, se aplicarán las sanciones que para el mismo efecto están establecidas respecto del impuesto de renta y complementarios.

²⁶ Artículo 260º.- En caso de mora en el pago de los impuesto predial, de industria y comercio al sector financiero y de circulación y tránsito de vehículos automotores se aplicarán las sanciones que para el mismo efecto están establecidas respecto del impuesto de renta y complementarios.

²⁷ ARTÍCULO 3o. INTERESES MORATORIOS SOBRE OBLIGACIONES. A partir de la vigencia de la presente ley, los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales que no las cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario.

Igualmente, cuando las entidades autorizadas para recaudar los aportes parafiscales no efectúen la consignación a las entidades beneficiarias dentro de los términos establecidos para tal fin, se generarán a su cargo y sin necesidad de trámite previo alguno, intereses moratorios al momento del pago, a la tasa indicada en el inciso anterior y con cargo a sus propios recursos, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.

contribuciones parafiscales que no las cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario”.

A su vez, el artículo 12 de la Ley 1066 de 2006 modificó el artículo 635 del Estatuto Tributario, así:

“Artículo 635. Determinación de la tasa de interés moratorio. Para efectos tributarios y frente a obligaciones cuyo vencimiento legal sea a partir del 1o de enero de 2006, la tasa de interés moratorio será la tasa equivalente a la tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia para el respectivo mes de mora.

Las obligaciones con vencimiento anterior al 1o de enero de 2006 y que se encuentren pendientes de pago a 31 de diciembre de 2005, deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa vigente el 31 de diciembre de 2005 por el tiempo de mora transcurrido hasta este día, sin perjuicio de los intereses que se generen a partir de esa fecha a la tasa y condiciones establecidas en el inciso anterior.

PARÁGRAFO. Lo previsto en este artículo y en el artículo 867-1 tendrá efectos en relación con los impuestos nacionales, departamentales, municipales y distritales”.

El artículo 13 “artículo nuevo” acusado, del Acuerdo 007 del 14 de julio de 2008 señala: “El interés por mora se liquidará sobre el saldo insoluto de contribución si han expirado los plazos, o sobre las cuotas causadas y no pagadas si el plazo se encuentra vigente, a la tasa del uno y medio por ciento (1.5%) mensual durante el primer año de mora y del dos por ciento (2%) mensual de ahí en adelante”.

De esta forma se observa que mientras la Ley 1066 de 2006, ordena la determinación de intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario, fijada por la misma ley como la tasa equivalente a la tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia para el respectivo mes de mora, el artículo 13 “artículo nuevo” acusado, del Acuerdo 007 del 14 de julio de 2008 la determina en el 1.5% mensual durante el primer año de mora y del dos por

ciento (2%) mensual de ahí en adelante, lo que evidencia que se aparta de los parámetros fijados por la norma superior.

En esas condiciones, **la Sala anulará el aparte del artículo (13) nuevo del Acuerdo 007 de 2008 que prevé «a la tasa del uno y medio por ciento (1.5%) mensual durante el primer año de mora y del dos por ciento (2%) mensual de ahí en adelante»**, por cuanto, como se estableció los intereses aplicables son los previstos en la Ley 1066 de 2006, norma que remite al Estatuto Tributario y, para efectos de la tasa, corresponde a la establecida en el artículo 635 E.T.

- **El 21 “artículo nuevo”** viola el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, porque el proceso de discusión contra la resolución que liquida la contribución debe seguirse de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo y no conforme al Estatuto Tributario Nacional, como lo ordena el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

Según el artículo 21 “nuevo” del Acuerdo 007 del 14 de julio de 2008: *“Contra la resolución que liquida la respectiva contribución de valorización por beneficio general, proceden los recursos ante la autoridad que la expidió, de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo. Para la exigibilidad del gravamen de valorización y para la interposición de recursos, la liquidación correspondiente a cada propiedad se entenderá como un acto independiente aunque se dicte una sola resolución para asignar varias contribuciones”*.

Observa la Sala que los argumentos de la demanda se encaminan a respaldar la legalidad del acto acusado, toda vez que señala que *«el proceso de discusión contra la resolución que liquida la contribución debe seguirse de acuerdo con el*

Código Contencioso Administrativo y no conforme con el Estatuto Tributario Nacional»²⁸, circunstancia que es la establecida en el acto acusado.

Entonces, como el actor no expresó argumentos de oposición en contra de la norma acusada, no procede su nulidad.

Acuerdo 010 de 2008

Según el apelante, el artículo 1º del Acuerdo 010 de 2008 viola el artículo 1º de la Ley 44 de 1990²⁹, por cuanto el plan de obras incluye seis parques, financiados mediante la contribución de valorización por beneficio general y a su juicio, de esta forma se *revive* el extinguido impuesto de parques.

La Sala precisa que en sentencia del 10 de abril de 2014, Exp. 18730 (Acumulado), M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez, se pronunció sobre la legalidad del Acuerdo 010 de 2008, oportunidad en la cual, se analizó un cargo diferente al ahora expuesto, pues los actores sostenían que el artículo 1º demandado generaba una *doble tributación*, porque el impuesto predial está previsto para dichos efectos.

La Sala precisa que la fusión en un solo impuesto denominado impuesto predial unificado del impuesto de parques y arborización, entre otros, no permite sostener que haya desaparecido y, por ende, concluir que el cobro de la valorización por la construcción de parques *reviva* dicho impuesto. Como lo precisó la Sala en la sentencia antes indicada, *«[s]i bien la regulación del impuesto predial unificó dicho tributo con el impuesto de parques y arborización, que se destinaba a la construcción y embellecimiento de parques, actualmente el impuesto predial unificado no tiene una destinación específica, sino que, en virtud de la autonomía*

²⁸ Fl. 30

²⁹ Artículo 1º.- Impuesto Predial Unificado. A partir del año de 1990, fusionáanse en un solo impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", los siguientes gravámenes:

El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986;

El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986; El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989; La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.

territorial, los municipios y distritos tienen la facultad de establecer su destinación, conforme a las necesidades de cada ente territorial»³⁰.

En ese contexto, el hecho que genera la contribución es la construcción de los parques por un beneficio general, por tanto, su financiación se debe efectuar a través de la contribución por valorización.

En cuanto a lo planteado por el demandante contra los artículos 2º, 4º y 6º del Acuerdo 010 de 2000, se advierte que si bien la Sala en la sentencia del 10 de abril de 2014, antes referida, se pronunció sobre la legalidad de dichas normas con argumentos que, de manera general cuestionaban también la falta de claridad sobre la base gravable, el método aplicable para determinar el grado de beneficio y la forma de hacer el reparto, en esta oportunidad los planteamientos contienen algunos aspectos diferentes que la Sala procede a analizar, sin dejar de lado el criterio que ya fue sentado.

Precisado lo anterior, el apelante sostiene que el **artículo segundo** del Acuerdo fijó el monto distribuible sin ningún criterio técnico ni económico. Que no existe en la exposición de motivos del acuerdo citado ni en anexo alguno, la forma como se determinó la cuantía que se proyecta distribuir por \$70.000.000.000. Estimó que la base de la contribución no se encuentra debidamente determinada, ya que no se puede establecer de forma arbitraria sobre un valor estimado que no fue justificado por la Alcaldía ante el Concejo de Montería, como tampoco se justificó el porcentaje del 20% de gastos de administración (\$14.000.000.000) que es manifiestamente exagerado.

El Tribunal declaró la nulidad del artículo 2º del Acuerdo 010 del 13 de noviembre de 2008, por estimar el a quo que: *“al no obrar en el expediente un estudio o documento donde conste la forma como se fijó el costo estimado de las obras, el*

³⁰ Al respecto, puede consultarse la sentencia C-495 de 1998, por la cual se declaró inconstitucional el artículo 7º. de la Ley 44 de 1990 que imponía una destinación específica (fondo de habilitación de vivienda para el estrato bajo de la población) a una parte del dinero recaudado con el impuesto predial unificado.

artículo segundo del Acuerdo 010 de 2008 es nulo por no atender la previsión normativa contenida en el artículo 9 del Decreto 1604 de 1966³¹.

Según el ente demandado en el recurso de apelación, el monto distribuible obedeció en un principio, al costo total de las obras y gastos de administración e imprevistos, y tal cifra, de manera preliminar surge del presupuesto del plan de obras, presupuesto realizado en su momento por la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Montería y presentado al alcalde a través de oficio del 22 de agosto de 2008, así:

No	OBRA	VALOR ESTIMADO
1	Construcción de la solución vial en la intersección de la Av. Circunvalar con las Calles 29 y 30. (Que se denominará "Puentes de las Golondrinas").	\$7.450.000.000
2	Ampliación de la Rotonda del Sinú hacia el sur y la margen izquierda del río Sinú	7.300.000.000
3	Reconstrucción, ampliación y mejoramiento de la Calle 24 entre la Av. Circunvalar y la Carrera 1ª.	5.000.000.000
4	Reconstrucción, ampliación y mejoramiento de la Calle 27 entre la Av. Circunvalar y la Carrera 1ª	6.000.000.000
5	Reconstrucción, ampliación y mejoramiento de la Carrera 2 entre Calles 41 y 24. (paseo comercial de la 2ª).	5.500.000.000
6	Reconstrucción y mejoramiento del perímetro de la zona institucional entre la Calle 26 a la Calle 29 y entre la Carrera 1ª y la Carrera 5ª.	5.800.000.000
7	Adecuación, mejoramiento y recuperación de la vía, andenes y separador de la Calle 41 entre la Av. Circunvalar y la Carrera 1ª	3.400.000.000
8	Construcción de un Parque lineal desde el barrio el Prado hasta el barrio Mogambo (paralelo a la diagonal 2D, contiguo al canal del sur).	3.250.000.000
9	Construcción de un Parque lineal entre los barrios Cantaclaro y la Pradera.	2.400.000.000
10	Mejoramiento del Canal de Mocarí.	2.500.000.000
11	Construcción de un Parque Recreativo en el Sur	1.500.000.000
12	Construcción de un Parque Recreativo en la margen izquierda del Río Sinú	2.000.000.000
13	Construcción de un Parque en el Norte de la ciudad (actual asilo de ancianos)	2.500.000.000
	TOTAL OBRAS	54.600.000.000
	INTERVENTORÍAS 7%	3.822.000.000
	TOTAL OBRAS + INTERVENTORÍAS	58.422.000.000

Con fundamento en dicho presupuesto, el Presidente del Concejo Municipal en la exposición de motivos del acuerdo acusado precisó que el monto distribuible debía ser de \$70.000.000.000, pues se tomó como base \$58.422.000.000 y a esta cifra se

³¹ "ARTÍCULO 9°. Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.

El Consejo Nacional de Valorización, teniendo en cuenta el costo total de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con los contribuciones, podrá disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que sólo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra".

adicionó un porcentaje que no supera el 20% destinado para gastos de administración y otro tanto para imprevistos.

Observa la Sala que como quedó anotado anteriormente, dentro de los antecedentes administrativos figura copia del oficio del 22 de agosto de 2008, por medio del cual el Secretario de Infraestructura Municipal informó al Alcalde de Montería el valor de las obras que se proponen para el proyecto de valorización³², el cual se apoyó en un estudio socioeconómico presentado en junio de 2010 por la Unión Temporal Valorización Montería, que se fundamentó en la estratificación y uso de los predios, así como en los ingresos de los habitantes del municipio y que obra en el cuaderno anexo, en el que concluye que *«recomienda que se distribuya un monto equivalente al 65% por ciento de la misma, que significa un monto que, sin afectar sensiblemente la relación ingresos-gastos de la comunidad monteriana, se encuentra dentro de las posibilidades de pago»*³³.

Con fundamento en lo anterior, el artículo 2º del Acuerdo 010 de 2008 fijó en \$70.000.000.000 el monto distribuible de la valorización³⁴ y en la exposición de motivos del citado acuerdo se precisaron las obras que se ejecutarían y a las cuales ya se ha hecho referencia³⁵, sin que el demandante haya aportado pruebas para controvertir dicha cifra que, como se indicó, se sustentó en un estudio técnico.

En esas condiciones, la Sala revocará el numeral primero de la sentencia apelada en cuanto anuló el artículo 2º del Acuerdo 010 de 2008.

³² Folio 2 c.a. 1

³³ Fl. 33 c. a.

³⁴ ARTÍCULO SEGUNDO.- MONTO DISTRIBUIBLE. Fíjese en la suma de SETENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$70.000.000.000) a pesos de octubre de 2008, el monto distribuible de la Valorización por Beneficio General en el Municipio de Montería, para desarrollar el Plan de Obras de que trata el ARTÍCULO PRIMERO del presente Acuerdo.

PARÁGRAFO PRIMERO. El valor estimado del Plan de Obras cuya construcción se decreta por el sistema y método de contribución adoptado en el presente Acuerdo, tendrá en cuenta el costo total del Plan de Obras, entendiéndose por costo todas las inversiones que se requieran, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un veinte por ciento (20%) más, destinado a gastos de administración”.

³⁵ Folios 3 a 17 c.a. 1

Respecto del argumento del apelante, según el cual, no procede la nulidad del **literal c) del artículo 3º del Acuerdo 010 de 2008**³⁶, porque la norma contempla un beneficio en, primer término, a los inmuebles gravados, y más allá de esto, un mejoramiento en la calidad de vida de toda la población en su área de influencia.

El Tribunal fundamentó su decisión de anular el literal c) del artículo 3º del Acuerdo 010 de 2008, en que el beneficio por la contribución de valorización recae sobre el mejoramiento de la calidad de vida y no sobre la propiedad inmueble, como lo prevén la Ley 25 de 1921 y el Decreto 1604 de 1966.

Al respecto, observa la Sala lo siguiente:

El artículo 4º del Acuerdo 010 de 2008 señala:

“ARTÍCULO CUARTO.- FIJACIÓN DEL MÉTODO. Para obtener los resultados cuantitativos en la distribución, liquidación y asignación individual de la Contribución de Valorización, por el Sistema de Beneficio General, al tenor del artículo precedente, se adopta el método que integra matemáticamente los siguientes factores de beneficio:

- El impacto de las obras sobre la totalidad de las áreas urbana, de expansión y suburbana del Municipio.*
- La estructura y distribución de usos del suelo conforme al Plan de Ordenamiento Territorial*
- Los topes de absorción previstos para cada uso del suelo y cada estrato socioeconómico.*
- Área del terreno. El área objeto de la contribución de Valorización, será aquella que resulte ser la mayor extensión entre el tamaño del lote y el área construida.*
- Las exenciones previstas por la Ley o los Acuerdos Municipales.*

³⁶ “y c) el beneficio que se genera por la construcción de las obras de interés público, consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población en toda su área de influencia, más allá del mayor valor individual, de los predios beneficiados”.

El artículo quinto del mismo acuerdo señaló que acorde con los anteriores parámetros, le corresponde al Alcalde Municipal consolidar los factores de beneficio anunciados, en una formulación matemática que permita obtener los resultados cuantitativos previstos, conforme al gravamen individual que le corresponda a cada contribuyente, respetando los principios de justicia y equidad en la distribución.

En consecuencia, se establece la obligación del municipio de Montería de tener en cuenta diferentes factores para precisar el monto de la contribución que corresponde a cada predio, atendiendo a los diferentes factores que allí se prevén. En esas condiciones, la lectura de la norma demandada no debe ser literal sino entendida dentro de todo un conjunto de reglas dispuestas en el mismo Acuerdo 010 de 2008 que permiten concluir que el beneficio se genera respecto de los bienes inmuebles.

El interés público es la razón misma de existir del Estado, el cual debe buscar siempre la satisfacción de las necesidades comunes de los asociados, con base en el principio de la solidaridad social, todo lo cual justifica la autoridad del Estado, el cual define cuando se trata de una obra de beneficio general o público, porque beneficia a toda la comunidad, independientemente del mayor valor económico que genere a los diferentes predios que puedan resultar afectados.

Y es que el beneficio esperado por la ejecución de las obras no corresponde al arbitrio del órgano de representación popular del municipio, pues en la exposición de motivos del Acuerdo 010 de 2008³⁷ se evaluaron los beneficios

³⁷ Folio 7 c.a. 1

esperados con la construcción de las obras³⁸, lo que a la larga también conlleva un incremento en el valor de los inmuebles.

En esas condiciones, la Sala revocará el numeral segundo de la sentencia apelada, en cuanto anuló el literal c) del artículo 3° del Acuerdo 010 de 2008.

El demandante sostiene que el **artículo cuarto del Acuerdo 010 de 2008** establece que el método integra matemáticamente factores de beneficio y los relaciona, pero no dice cuál es el método para determinar los costos y beneficios de la obra ni la forma de hacer la distribución.

Al respecto se advierte que el artículo 5° del Acuerdo 010 de 2008, precisó lo siguiente: *“CONSOLIDACIÓN DEL MÉTODO. El Alcalde Municipal ajustándose a los parámetros del método que aquí se fija, mediante Decreto motivado consolidará los distintos factores de beneficio enunciados, en una formulación matemática que permita obtener los resultados cuantitativos previstos, conforme al gravamen individual que le corresponda a cada contribuyente, respetando los principios de justicia y equidad en la distribución”*.

De esta forma, el Concejo de Montería determinó de manera clara el método a aplicar, esto es, el de factores de beneficio, y definió los factores que deberán ser tenidos en cuenta por el Alcalde, así como los topes de absorción, para la liquidación de la contribución. Así mismo, estableció la obligación de asignarle a

³⁸ Entre otros beneficios se contemplaron los siguientes:

- Facilitar la movilización hacia los centros de comercio y servicios, tanto los existentes como aquellos que se construyan, mejorando su accesibilidad.
- Integración de los diferentes sistemas de transporte existentes en la ciudad con los programas y proyectos de infraestructura que involucra el presente proyecto.
- Adoptar, para el ingreso al casco urbano de materias primas, insumos industriales y para la distribución de mercancías en el ámbito municipal, mecanismos de ordenamiento y regulación, acordes con el funcionamiento integral de un sistema de movilización urbana, que facilite accesos y salidas de la ciudad hacia y desde las rutas intermunicipales, interdepartamentales y, por supuesto, nacionales.
- Aumentar la dotación de espacio público de la ciudad, asimilando la realidad de interacción del ente territorial en los niveles nacional, regional y urbano propiamente dicho, consultando las necesidades de su creciente tamaño poblacional.

cada factor un coeficiente numérico para efectos de definir la tarifa aplicable y determinar el valor de la contribución de valorización para cada predio.

Igualmente, de la lectura del Acuerdo 010 de 2008 se extraen las reglas y directrices generales fijadas por el Concejo para determinar los costos y beneficios de las obras y la forma de hacer su distribución, recaudación y cobro, por lo que la Sección lo encuentra ajustado a derecho³⁹.

En cuanto al argumento del apelante, según el cual, la forma de hacer el reparto de la contribución de valorización no es clara por cuanto **el artículo sexto** del acuerdo acusado fija la forma de hacer la distribución de la contribución, a través de unos topes de absorción en forma de intervalos para todos los propietarios de bienes inmuebles sin ningún tipo de criterio técnico ni económico, observa la Sala lo siguiente:

El artículo 6º establece unos topes en función del uso del suelo y de la estratificación socioeconómica, lo cual, contrario a lo sostenido por el demandante, se fundamentó en el estudio socioeconómico presentado en junio de 2010 por la Unión Temporal Valorización Montería, el cual obra en el cuaderno anexo y que precisamente realizó una revisión y análisis de la estratificación económica y usos del suelo por constituirse en una variable en la determinación del monto del gravamen, para lo cual basta revisar que se hicieron ajustes de datos catastrales se discriminaron los predios, etc., todo lo cual fue tenido en cuenta como antecedente para la expedición de la norma demandada.

En cuanto al argumento del apelante según el cual el **artículo 8º del Acuerdo 010 de 2008**⁴⁰ viola el artículo 59 de la Ley 788 de 2002⁴¹ porque dispone que el Alcalde

³⁹ Se reitera el criterio expuesto por la Sala en sentencia del 10 de abril de 2014, exp. 18730 C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁴⁰ ARTÍCULO OCTAVO.- POLÍTICAS DE RECAUDO. El Alcalde Municipal fijará mediante decreto, los procedimientos para la notificación, liquidación, asignación, facturación, cobro y recaudo de la contribución de valorización ordenada por el presente Acuerdo. También podrá ofrecer descuentos por pronto pago, fijar los plazos para el pago de contado y por cuotas, celebrar acuerdos de pago que permitan mejorar la eficiencia de la

mediante decreto fijará los procedimientos para la notificación, liquidación y cobro de la contribución de valorización, observa la Sala que el argumento expuesto por el actor no es claro en su motivación pues no se puede deducir si su inconformidad apunta a la delegación de la función o al tipo de normativa, sin embargo, de la lectura del cargo, la norma acusada se limita a facultar al Alcalde para que mediante decreto determine los procedimientos para la notificación, liquidación, asignación, facturación, cobro y recaudo de la contribución de valorización, acto administrativo que no es objeto de control y, por tanto, no podría concluirse si la normativa expedida en ejercicio de esta facultad, viola el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

En cuanto al argumento según el cual **el artículo 10⁴² del Acuerdo 010 de 2008** al autorizar a la Administración Municipal para establecer los montos que podrá cobrar por la expedición de estados de cuenta por concepto de la contribución de valorización, viola el artículo 16 de la Ley 962 de 2005⁴³, por cuanto se trata de un cobro que no está legalmente autorizado, observa la Sala lo siguiente:

La tasa por el cobro de fotocopias, constancias, certificaciones y paz y salvos fue creada por la Ley 57 de 1985 por las siguientes razones:

El artículo 320⁴⁴ de la Ley 4ª de 1913, estableció que todo individuo tiene derecho a que se le den copias de los documentos que existan en las Secretarías y en los

gestión de recaudo. Así mismo, establecerá los intereses corrientes y de mora con arreglo a la normatividad vigente.

⁴¹ Artículo 59. Procedimiento tributario territorial. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.

⁴² Artículo décimo. Se autoriza a la Administración Municipal, a establecer mediante acto administrativo motivado, los costos de expedición de los estados de cuenta con fines notariales por concepto de la Contribución de Valorización por Beneficio General.

⁴³ Artículo 16. COBROS NO AUTORIZADOS. Ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto.

⁴⁴ ARTICULO 320. Todo individuo tiene derecho a que se le den copias de los documentos que existan en las Secretarías y en los archivos de las oficinas del orden administrativo, siempre que no tengan carácter de reserva;

archivos de las oficinas del orden administrativo, siempre que no tengan carácter de reserva; que el que solicite la copia deberá suministrar el papel que debe emplearse y pagar al amanuense, y que las copias puedan sacarse bajo la inspección de un empleado de la Oficina y sin dificultar los trabajos de ésta. Dicha disposición fue reiterada por el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo⁴⁵, subrogado por la Ley 57 de 1985⁴⁶, en los artículos 17 y 24.

El artículo 17 de la referida ley, señala:

“Artículo 17º.- La expedición de copias **dará lugar al pago** de las mismas cuando la cantidad solicitada lo justifique. El pago se hará a la tesorería de la entidad o en estampillas de timbre nacional que se anularán, conforme a la tarifa que adopte el funcionario encargado de autorizar la expedición. En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción”. (Resalta la Sala)

A su vez, el artículo 24 ordena:

“Artículo 24º.- Las normas consignadas en los artículos anteriores serán aplicables a las solicitudes que formulen los particulares para que se les expidan **certificaciones** sobre documentos que reposen en las oficinas públicas o **sobre hechos de que estas mismas tengan conocimientos**”.

De conformidad con lo anterior, la Ley 57 de 1985 autorizó el cobro de copias, certificaciones y constancias que expidan la Nación, los departamentos y los municipios⁴⁷ y dispuso que dicho cobro estuviera sujeto a la cantidad de copias solicitadas, según la tarifa que fije el funcionario competente, sin exceder, en todo caso, el costo de la reproducción.

que el que solicite la copia suministre el papel que debe emplearse pague el amanuense, y que las copias puedan sacarse bajo la inspección de un empleado de la Oficina y sin embarazar los trabajos de ésta.

Ningún empleado podrá dar copia de documentos que según la Constitución o la ley tengan carácter de reservados, ni copia de cualesquiera otros documentos, sin orden del jefe de la Oficina de quien dependa.

⁴⁵ ARTÍCULO 24. COSTO DE LAS COPIAS. Para atender las peticiones de que trata este Capítulo, los reglamentos internos a que se refiere el artículo 1o., de la Ley 58 de 1982 señalarán la tarifa que deba pagarse por las copias, pero las autoridades no podrán, en ningún caso, cobrar valores superiores al costo de tales copias.

⁴⁶ Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.

⁴⁷ Artículo 27º.- Para los efectos de la presente ley, también son oficinas públicas las de las corporaciones de elección popular.

Ahora bien, la Corte Constitucional mediante sentencia C-099 del 31 de enero de 2001⁴⁸ con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 17 de la Ley 57 de 1985, declaró exequible la norma acusada y para el efecto precisó:

“En síntesis, como el legislador en la ley 57 de 1.985 , art. 17 , subrogó el art. 24 del Decreto 01 de 1.984, se ajustó a lo dispuesto en los artículos 338 en concordancia con los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 superiores pues **el Congreso de la República ejerció una función propia de su ámbito constitucional al establecer una modalidad de tasa a favor de una entidad pública cuando autorizó el cobro de las copias**, cuando la cantidad así lo justifique, tendientes a la recuperación de los costos de la producción de la publicaciones por parte de los organismos públicos; en virtud del derecho de petición de un ciudadano, todo lo cual, en criterio de esta Corporación procura una finalidad protegida constitucionalmente, pues, la disposición cuestionada contiene un elemento de discrecionalidad que le otorga al servidor público que autoriza la expedición de las copias determinar si la cantidad solicitada justifica el cobro de las mismas, **tarifa que además no podrá exceder el costo económico material de la reproducción**, lo que torna justo, razonable y proporcional la disposición cuestionada, pues la norma acusada contiene un criterio equitativo, repárese que los gastos del Estado deben estar fundamentados en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad y equidad” (Subraya la Sala)

De esta forma, la Corte Constitucional señaló que la tasa por expedición de copias y certificados está ajustada a la Constitución y precisó que conforme a la ley, los municipios están autorizados para determinar la tarifa correspondiente, siempre y cuando no exceda el costo de la reproducción.

En consecuencia, toda vez que el estado de cuenta de la contribución se enmarca dentro de las certificaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 57 de 1985, por tratarse de *“solicitudes que formulen los particulares para que se les expidan **certificaciones** sobre documentos que reposen en las oficinas públicas o **sobre***

⁴⁸ M.P. Fabio Morón Díaz.

hechos de que estas mismas tengan conocimientos”, encuentra la Sala que su cobro se encuentra legalmente autorizado⁴⁹.

En cuanto al argumento del demandante según el cual el Concejo Municipal de Montería no dio el segundo debate para la aprobación de los acuerdos demandados, por cuanto las respectivas sesiones se limitaron a discutir la forma como se votaba, razón por la que a su juicio se violó el artículo 73 de la Ley 136 de 1994⁵⁰, observa la Sala lo siguiente:

En los folios 112 a 118 del cuaderno principal figura el Acta No. 115 del 9 de julio de 2008 en la que se discutió y aprobó en segundo debate el Acuerdo 007 de 2008, y en los folios 57 a 62 principal figura el Acta No. 158 del 1º de noviembre de 2008 en la que se discutió y aprobó en segundo debate el Acuerdo 010 de 2008.

Se observa en ambas actas que la Presidencia del Consejo abrió el debate para la respectiva discusión y los concejales intervinieron en defensa o en oposición del respectivo proyecto de acuerdo, el hecho de que según el actor, no se haya generado controversia, no implica que los debates surtidos carecen de validez. No prospera el cargo.

Las anteriores razones son suficientes para revocar la sentencia apelada y, en su lugar, se anulará parcialmente el artículo 13 “artículo nuevo” del Acuerdo 007 del 14 de julio de 2008 y se negarán las demás súplicas de la demanda.

⁴⁹ En similar sentido se pronunció la Sala en la sentencia del 2 de febrero de 2017, Exp. 20007, M.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁵⁰ Artículo 73º.- Debates. Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate. La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción.

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

1. REVÓCASE la sentencia de 22 de septiembre de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia. En su lugar, dispone:

2. DECLÁRASE la nulidad del aparte del artículo (13) “artículo nuevo” del Acuerdo 007 de 2008 proferido por el Concejo Municipal de Montería, que prevé *«a la tasa del uno y medio por ciento (1.5%) mensual durante el primer año de mora y del dos por ciento (2%) mensual de ahí en adelante»*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

3. NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta de la Sección

MILTON CHAVES GARCÍA

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ