

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN "C"
EN DESCONGESTIÓN

Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil quince (2015)

Magistrada Ponente : GLORIA DORYS ÁLVAREZ GARCÍA
REF.EXPEDIENTE : 76001-33-31-001-2010-00244-00¹
DEMANDANTE : FERNANDO JORDÁN MEJÍA – INÉS ELENA
GARTNER FRANCO
DEMANDADO : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
ASUNTO : SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA
FALLO : No. 64

ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

Procede la Subsección "C" en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a proferir sentencia de segunda instancia, dentro del recurso de apelación presentado por la parte demandante², en contra del fallo de 20 de enero de 2014³, expedido por el Juzgado Cuarto Administrativo en Descongestión del Circuito de Cali, que dispuso⁴:

"(...) PRIMERO.- NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- SIN COSTAS en esta instancia.

TERCERO.- RECONOCE personería a la doctora Gloria Amparo Pérez Paz, abogada portadora de la Tarjeta Profesional No. 62.510 del C. S. de la J., como apoderada de la demandada, en los términos del memorial poder visible a folio 490 de éste cuaderno.

CUARTO.- En firme la presente sentencia ARCHÍVASE el expediente previa cancelación de su radicación. (...)

1. PRETENSIONES

El señor Fernando Jordán Mejía actuando en nombre propio y en representación de la señora Inés Elena Gärtner Franco, instauró demanda en

¹ Antes Rad: 76001-33-31-704-2010-00244-01 proveniente del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

² Fls. 657 a 690, C1

³ Fls. 615 a 655, C1

⁴ Fl. 655, *ibidem*

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
 Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
 Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
 Acción de Nulidad y Restablecimiento
 Sentencia de Segunda Instancia

contra del Municipio de Santiago de Cali, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, solicitando como pretensiones:

"(...) PRIMERA: Que es nula la Resolución 411.0.21.0169 de septiembre 4 de 2009 "Por medio de la cual se fija el presupuesto y se aprueba la distribución y asignación individual de la contribución de valorización por beneficio general para la Construcción de un Plan de Obras, autorizado mediante Acuerdo 0241 de 2008, modificado por el Acuerdo 261 de 2009" y la Resolución 411.0.21.10191 de septiembre 14 de 2009 "Por el cual se corrige un yerro caligráfico en la Resolución No. 411.0.21.0169 del 4 de septiembre de 2009", ambas expedidas por el Alcalde de Cali, en cuanto en ellas se distribuyó y asignó a cargo de predio de propiedad de FERNANDO JORDÁN MEJÍA e INÉS ELENA GÄRTNER FRANCO identificado con la Matrícula Inmobiliaria 370-161735, Número Catastral G-004500060000 y Código Único 0119830011000600000006, contribución de valorización en la suma de \$16.300.156, 98.

Que es nula, en cuanto ella hace referencia al predio materia de esta demanda, la Resolución 411.0.21.0253 de noviembre 6 de 2009, "Por medio de la cual se modifican los artículos 3 y 4 de la Resolución No. 411.021.0169" expedida por el Alcalde de Cali.

Que es nula, en cuanto ella hace referencia al predio materia de esta demanda, la Resolución 411.0.21.0329 de diciembre 30 de 2009, "Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 4 de la Resolución No. 411.021.0169 de 2009, modificado por el artículo 1 de la Resolución No. 0411.021.0253 de 2009", expedida por el Alcalde de Cali.

Que es Nula la resolución 33642 de marzo 8 de 2010 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición, expedida por el Alcalde de Cali en la cual se resolvió el recurso de reposición impetrado por FERNANDO JORDÁN MEJÍA e INÉS ELENA GÄRTNER FRANCO contra la contribución de valorización distribuida al predio identificado con el número catastral G-004500060000, en el cual resolvió: "CONFIRMAR en todas sus partes (SIC) las Resolución Nos. 411.0.21.0169 y 411.0.21.0191 de 2009".

Que es nula la resolución 4151.0.31.414 de marzo 29 de 2010 "Por medio de la cual se rectifica la resolución No. 411.0.21.0169 de septiembre 4 de 2009 "Por medio de la cual se fija el presupuesto y se aprueba la distribución y asignación individual de la contribución de valorización por beneficio general para la construcción de un plan de obras autorizado mediante Acuerdo 0241 de 2008, modificado por el acuerdo 0261 de 2009" expedida por el Secretario de Infraestructura y Valorización del Municipio de Santiago de Cali.

SEGUNDA: Que como consecuencia de lo anterior se declare que el predio de propiedad de FERNANDO JORDÁN MEJÍA e INÉS ELENA GÄRTNER FRANCO identificado con la Matrícula Inmobiliaria 370-161735, Número Catastral G-004500060000 y Código Único 0119380011000600000006, no está gravado con la contribución de valorización distribuida y asignada mediante la Resolución 411.0.21.0169 conformada por la Resolución 33642 de 2010 y FERNANDO JORDÁN MEJÍA e INÉS ELENA GÄRTNER FRANCO en calidad de propietarios del mismo no están obligados a pagar la contribución de valorización en ella decretada con cargo a dicho predio.

TERCERA: Como consecuencia de lo anterior se ordene al señor Alcalde de Cali que el predio de propiedad de FERNANDO JORDÁN MEJÍA e INÉS ELENA GÄRTNER FRANCO identificado con la Matrícula Inmobiliaria 370-161735,

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

Número Catastral G-004500060000 y Código Único 0119830011000600000006, se elimine de los cuadros anexos de la Resolución 411.0.21.0169 de septiembre 4 de 2009 a que se refiere el artículo segundo de ella y que hace parte de la misma.

CUARTA: Como consecuencia de lo anterior, se condene el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI a devolver a FERNANDO JORDÁN MEJÍA e INÉS ELENA GÄRTNER FRANCO la suma de Trece Millones cuarenta mil pesos (\$13.040.000.00) que como consta en la factura 000010217102 pagaron el 24 de diciembre de 2009 por concepto de contribución de valorización distribuida al predio de su propiedad identificado con la Matrícula Inmobiliaria 370-161735, Número Catastral G-004500060000 y Código Único 0119830011000600000006 distribuida y asignada a él en la Resolución 411.0.21.0169 de 2009 confirmada en la Resolución 33642 de 2010. En la condena, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, se debe ordenar al Municipio pagar a FERNANDO JORDÁN MEJÍA e INÉS ELENA GÄRTNER FRANCO intereses los cuales se deben liquidar, reconocer y pagar en los términos de los artículos 863, 864 y 635 del Estatuto Tributario Nacional con base en los intereses establecidos en el artículo 12 de la Ley 1066 de 2006, los cuales se deben liquidar por todo el tiempo corrido entre la fecha en que se haya efectuado cada pago al Municipio, sobre todo el valor total pagado y hasta la fecha en que el Municipio de cumplimiento efectivo a la sentencia y realice la devolución de los dineros a FERNANDO JORDÁN MEJÍA e INÉS ELENA GÄRTNER FRANCO.

PETICIONES SUBSIDIARIAS:

En el evento que no se acceda a las anteriores peticiones formulo las siguientes peticiones subsidiarias:

QUINTA (Subsidiarias). Que en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 1394 de 1970, "Por el cual se reglamentan normas de valorización" que dispone "cuando se exigieran contribuciones de valorización por una obra y ésta no se iniciare en el plazo de dos años o se suspendiere más de dos años, los propietarios que hubieren pagado contribuciones por tal concepto tendrán derecho a que se les devuelva, en lo que correspondiere, el dinero pagado pero no invertido, reconociéndosele un interés del uno por ciento (1%) mensual.... "se condene al Municipio de Cali a devolver a FERNANDO JORDÁN MEJÍA e INÉS ELENA GÄRTNER FRANCO la contribución liquidada y cobrada según el artículo primero de la Resolución 411.0.21.0169 de 2009 por las obras ordenadas en dicho artículo que no se hubieren iniciado dentro de los dos años siguientes a la expedición de la citada resolución, o sea antes del 3 de septiembre de 2011, así como se condene al Municipio a que después del 3 de septiembre de 2011 no cobre la contribución de valorización correspondiente a las obras a que se refiere el artículo primero de dicha resolución, que para esa fecha no se hubieren iniciado. Para efectos de esta petición el monto a devolver sería el proporcionalmente correspondiente teniendo en cuenta el monto total distribuido según el artículo primero de la Resolución 411.0.21.0191 de 2009, el valor asignado a cada obra en el artículo primero de la Resolución 411.0.21.0169 de 2009 y el monto de contribución de valorización distribuida al predio de propiedad de FERNANDO JORDÁN MEJÍA e INÉS ELENA GÄRTNER FRANCO identificado con la Matrícula Inmobiliaria 370-161735, Numero Catastral G-004500060000 y Código Único 0119830011000600000006, en la Resolución 411.0.21.0169 de 2009.

SEXTA (Subsidiaria): Se condene al Municipio de Cali a dar cumplimiento a los descuentos pro pago de contado fijados en la resolución 411.021.0253 de noviembre 11 de 2009, en la cual al modificar el artículo cuarto de la resolución 411.021.0169 fijo los descuentos así:

"DESCUENTOS:

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO,
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALÍ
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

2.2. El 4 de septiembre de 2009, el Alcalde del Municipio de Santiago de Cali profirió la Resolución No. 411.0.21.0169 *"Por medio de la cual se fija el presupuesto y se aprueba la distribución y asignación individual de la Contribución por Valorización por beneficio general para la construcción de un Plan de Obras, autorizado mediante el Acuerdo 0241 de 2008, modificado por el Acuerdo 0261 de 2009"*, cuyo contenido fue corregido por un yerro caligráfico dentro de la Resolución No. 411.0.21.0191 del 14 de ese mismo mes y año.

2.3. El 6 de noviembre de 2009, el ente demandado mediante la Resolución No. 411.0.21.0253 modificó los artículos 3 y 4 de la referida Resolución No. 411.0.21.0169.

2.4. El 4 de diciembre de 2009, los actores presentaron escrito bajo radicado No. 130074, en la que solicitaron que se diera aplicación al descuento del 30% por pago total establecido en la Resolución 411.0.21.0253 de 2009 y que se ampliara la deducción aludida.

2.5. El 17 de diciembre de 2009, los demandantes en el memorial No. 9388 pidieron al Secretario de Infraestructura y Valorización que desatara la impugnación interpuesta y reiteraron el requerimiento de los descuentos mencionados en precedencia.

2.6. El 30 de diciembre de 2009, el citado municipio adoptó la Resolución No. 411.0.21.0329 *"Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 4 de la Resolución No. 411.0.21.0169 de 2009, modificado por el artículo 1 de la Resolución No. 411.0.21.0253 de 2009"*.

2.7. El 7 de enero de 2010, el municipio demandado dio respuesta a los derechos de petición antes reseñados.

2.8. El 12 de febrero de 2010, el aludido ente territorial expidió el paz y salvo No. 1344011, en el que consta que la contribución distribuida al predio G004500060000 se pagó totalmente.

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

2.5. El 8 de marzo de 2010, la parte accionada dictó la Resolución No. 33642 resolvió el recurso de reposición formulado contra las Resoluciones Nos. 411.0.21.0169 y 411. 0.21. 0191 que distribuyó y asignó la contribución de valorización al predio de propiedad de los señores Fernando Jordán Mejía e Inés Elena Gärtner Franco, cuya notificación se surtió el 12 de mazo de la presente anualidad.

2.6. El 29 de marzo de 2010, el Secretario de Infraestructura y Valorización, a través de la Resolución No. 4151.0.31.414 rectificó el nombre del propietario del inmueble G00450006000. (Fls. 308 a 350 y 351 a 371, 1A)

3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

3.1. Normas Violadas y Concepto de Violación

- a) Artículos 29, 338, 363 de la Constitución Política
- b) Artículo 2 de la Ley 44 de 1990
- c) Artículos 3 y 59 del Código Contencioso Administrativo
- d) Artículos 1 y 9 del Decreto Legislativo 1604 de 1966
- e) Artículos 4,5 y 7 del Decreto 1394 de 1970
- f) Artículos 234 y 236 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986
- g) Artículos 1 (modificado Acuerdo 190 de 2006), Artículo 5 (modificado Acuerdo 190 de 2006), Artículo 6, Artículo 12, Artículo 28 (modificado Acuerdo 190 de 2006), Artículo 53 (modificado por el Acuerdo 261 de 2009), artículos 55, 100 y 204 del Acuerdo 178 de 2008
- h) Parágrafos 2 y 3 del artículo 7 del Acuerdo 190 de 2006
- i) Numeral 1 del artículo 4 del Acuerdo 241 de 2008
- j) Resolución 411.021.0253. de 2009

Fundamentó el desconocimiento de las anteriores disposiciones en los razonamientos, a saber:

3.3.1. Violación de los artículos 338 y 363 de la Constitución Política; Decreto Legislativo 1604 de 1966 artículos 1 y 9; Decreto 1394 de 1970 artículo 5, Decreto Extraordinario 1333 de 1986 artículos 234 y 236;

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

Acuerdo 178 de 2006: Artículo 1 (modificado Acuerdo 190 de 2006), Artículo 5 (modificado Acuerdo 190 de 2006); Artículo 6, artículo 12, artículo 28 (modificado acuerdo 190 de 2006); Acuerdo 190 de 2006; Artículo 7, y párrafos 2 y 3; Acuerdo 241 de 2008 artículo 4 y su numeral 1 (predios residenciales)

Resaltó que las disposiciones en comento fueron desconocidas, por cuanto, en las mismas se consagró que la contribución por valorización se puede distribuir y cobrar con motivo de la ejecución de obras de interés general que cobijan a un determinada propiedad, conforme a los límites del beneficio que las mismas le ocasionen.

Sostuvo que la Administración debió estudiar y delimitar la zona de influencia de los proyectos a realizar, sin embargo, no lo efectuó bajo el argumento de que la contribución por beneficio general se asimila a un impuesto y en razón a ello, lo único que estaba llamado hacer era discriminar el monto total distribuible asignado por el Concejo Municipal entre todos los predios del área urbana y rural.

Destacó que el ente accionado inobservó las disposiciones previstas en el Acuerdo 178 y 190 de 2006, reseñaron que el tributo se recauda respecto de los inmuebles que reciban un favorecimiento por el desarrollo de los proyectos llevados a cabo, la cual debe ser proporcional a la dimensión de éste, de acuerdo al reporte económico que reciba cada inmueble y en consideración a las zonas de mayor, medio, menor y mínimo beneficio.

3.3.2. Trasgresión del artículo 29 de la Constitución, 3 y 59 del Código Contencioso Administrativo

Adujo que el Municipio de Cali en relación con el recurso interpuesto contra la Resolución No.411.0.21.0169 de 2009, no tuvo en cuenta las alegaciones presentadas y resolvió otros aspectos dentro de la controversia planteada en sede administrativa.

*Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia*

3.3.3. Desconocimiento del artículo 2 de la Ley 44 de 1990

Indicó que la pluricitada contribución se liquidó frente a la totalidad de los predios del área urbana del Municipio de Cali y dicha cuantificación tuvo en cuenta el avalúo catastral de cada uno, lo cual, en su opinión, resultó violatorio del artículo 2 de la Ley 44 de 1990.

3.3.4. Afectación del artículo 29 de la Constitución, literales c, d y e artículos 53 (modificado por el artículo 16 del Acuerdo 261 de 2009) y 55 del Acuerdo 178 de 2006

Expresó que la parte demandada al no darle plena participación a los representantes de los propietarios y ante la falta de entrega de los soportes en los que sustentó el presupuesto de las construcciones a realizar, incumplió con un requisito previo a la expedición de la resolución distribuidora centro de debate.

Mencionó que pese a que el señor Ramiro Várela Marmolejo en ejercicio de su representación manifestó que tampoco se habían resuelto las sugerencias y observaciones por él formuladas al proyecto de liquidación, distribución y cobro de la contribución, la parte demandada procedió a expedir la Resolución No. 411.0.21.0169 de 2009.

3.3.5. Violación de la Resolución No. 411.021.0329 de 2009 y al párrafo del artículo 64 del Acuerdo 178 de 2006

Señaló que el acto administrativo cuestionado trasgredió la normatividad en cita, toda vez que sólo concedió un descuento del 20%, cuando lo pertinente era del 30%, como inicialmente se dispuso, en razón al pago total de la contribución de valorización que se reconociese hasta el 30 de junio de 2010.

*Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia*

Señaló que se oponía a las pretensiones planteadas por la parte actora, de acuerdo a los siguientes razonamientos:

Mencionó que las decisiones administrativas demandadas se profirieron con observancia plena de las normas que regulan la materia y en manera alguna contravienen las disposiciones legales vigentes.

Adujo que en el ordenamiento jurídico no existe norma que exija efectuar estudios de definición de área de influencia cuando se trate de valorización por beneficio general como la que fue decretada mediante el Acuerdo 0241 de 2008 y distribuida a través de la Resolución No. 411.0.21.0169.

Puntualizó que el beneficio general como forma de asignar la contribución de valorización permite asumir de manera equitativa el costo de los proyectos y su concepto no se reduce simplemente a la plusvalía sino a un factor más general relacionado con el alcance de los mismos, que se extendió en todo el municipio.

Aseveró que tampoco se configuró la vulneración del principio de legalidad, ya que resulta claro que la facultad de reglamentar los tributos es compartida entre los entes nacionales y locales, conforme al desarrollo de los procedimientos básicos del tributo.

Precisó que la contribución centro de debate fue fijada con ocasión al conjunto de obras de interés público a ejecutar, cuyo monto de distribución es inferior al costo de las construcciones. De ahí que la referida zona de influencia abarcara la totalidad de la ciudad.

Expuso que de manera oportuna en sede administrativa se señaló que el recurso interpuesto por los demandantes pretendía alcances de acción de nulidad o inconstitucionalidad que no podían ser discutidos con ocasión del mismo, situación que se le dio a conocer mediante la respuesta de los argumentos principales reseñados en su contenido. (Fls. 410 a 468, Cdno 1A)

5. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
 Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
 Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
 Acción de Nulidad y Restablecimiento
 Sentencia de Segunda Instancia

El Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cali, en providencia del 20 de enero de 2014, negó las pretensiones de la actora con fundamento en las siguientes consideraciones:

Aludió que la contribución de valorización no se enmarca como un impuesto, ya que no grava por vía general a todas las personas, sino a un sector particular de la población en el que se encuentran los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública.

Expresó que las normas que regulan dicho tributo deben fijar el sistema y método para definir los costos y beneficios del sistema, así como la forma de realizar su reparto. Sin embargo, manifestó que las autoridades administrativas podían atribuirse el establecimiento de las tarifas que se cobren, con ocasión a la recuperación de los cobros de los servicios que presten o la participación en los beneficios que proporcionen, conforme lo ha sostenido el Consejo de Estado⁶.

Resaltó, de acuerdo con los precedentes jurisprudenciales traídos a colación en la sentencia impugnada, que frente al cobro de contribución se respeta el principio de representación popular, por cuanto, el artículo 338 es claro en señalar que las entidades territoriales, a través de sus corporaciones territoriales podrán imponer conceptos fiscales o parafiscales, y en razón a ello, la potestad impositiva radica de manera exclusiva en cabeza de los cuerpos colegiados, tal como, el Congreso, Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales.

Aseveró que la Ley 48 de 1968, la cual adoptó con carácter permanente el Decreto 1604 de 1966, reseñó, cada uno de los elementos necesarios que integran una obligación tributaria específica, entre los que cabe relacionar: i) la

⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 27 de agosto de 1999, expedientes 4510 y 4511, Consejera Ponente Dr. Consuelo Sarria Olcos; Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta C.P. Dra. Ligia López Díaz. Rad. 50001-23-31-000-2003-00071-01 (15197) Actor: Victor Obdulio Benavides Ladino; Sentencia de fecha 14 de junio de 2012, Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Rad: 54001-23-31-000-2007-00331-01 (18159) Actor: ANTONIO JOSE LIZARAZO OCAMPO; Corte Constitucional Sentencia C-525 del 1 de julio de 2003, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. (Fis.645 a 648, C2)

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

determinación de la persona titular del derecho, ii) la concreción del sujeto que se responsabiliza del gravamen, iii) la caracterización de los hechos que generan la correspondiente carga y la precisión de aquellos elementos que son esenciales para determinar el valor del tributo.

Manifestó que el ente demandado se ciñó a lo estrictamente normado por el Concejo Municipal de Santiago de Cali y en esa medida resultaba válido fijar la pluricitada contribución, siempre que el Acuerdo que ordenara la ejecución de la obra, hubiese contemplado el sistema y métodos para definir costos, beneficios y forma de hacer su reparto.

Anotó que la delegación a la autoridad administrativa se refiere exclusivamente a la facultad de establecer las tarifas aplicables a la citada contribución de valorización, que para el caso en estudio, corresponde a un coeficiente porcentual adaptable a cada uno de los factores y la estimación del valor a cancelar conforme a las variables sugeridas por el estudio socioeconómico como muestra de la capacidad contributiva.

Indicó que las características y situaciones descritas podían influir en el mayor valor de los predios ubicados en la zona de influencia de las aludidas obras, en atención al área del bien, estrato, calidad del suelo, distancia y uso, en virtud del método de factores previamente dispuesto por el órgano territorial competente.

Desestimó la alegación de una supuesta trasgresión del debido proceso en lo concerniente a la presunta falta de resolución del recurso de reposición interpuesto, ya que el mismo fue decidido de fondo por el municipio accionado, bajo su correcta motivación y conforme a la notificación de su contenido, lo que desvirtuó la prosperidad del cargo descrito.

Expresó, respecto del error cometido en la identificación del propietario del predio de los demandantes, que dicha imprecisión no ostenta la capacidad de hacer nulos los actos acusados, ya que esta no influyó sustancialmente en la contribución impuesta a los actores.

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

Señaló, en lo relativo a una posible trasgresión de la Resolución No. 411.0-21.0253, por la aplicación de un 20% de descuento del valor total de la obligación a su cargo, cuando en dicho acto se indicó que a ese monto se le adicionaría un 10% por pago de contado hasta el 30 de junio de 2010, que a folio 94 del expediente se podía observar la factura No. 000010217102 del 17 de noviembre de 2009, donde constaba que por valor de \$13.040.000.00, se efectuó el recaudo del gravamen en comento asignado al inmueble identificado con el código único 7600119830011000600000006.

Afirmó que en el referido soporte se podía apreciar que al monto total de la contribución (\$16.300.000.00) se le hizo un descuento del 20% por pago de contado del 100% del tributo hasta el 31 de diciembre de 2009.

Enunció, en virtud de lo expuesto, que no le asistió razón a los accionantes cuando aseguraron que el porcentaje que le correspondía como descuento era del 30% por estar, a su juicio, dentro de las condiciones delimitadas tanto en el literal a) como en el b) del artículo cuarto de la Resolución 411.0.21.0169 de 2009 que fue modificado por la Resolución No. 411.0.21.0253 de 2009; toda vez que la norma en cita contempló dos circunstancias diferentes, a saber: i) quien paga en las condiciones allí previstas hasta el 31 de diciembre de 2009, se hace acreedor de un descuento del 20%, como ocurrió en el *sub lite* y ii) el contribuyente que paga con posterioridad a esa fecha, pero hasta el 30 de junio de 2010 es merecedor del 10% en cita.

Sostuvo que, la anterior disposición no podía entenderse de otro modo, debido a que se establecieron dos fechas límites para acceder a tales descuentos. De ahí que quien lo efectuara hasta el 31 de diciembre de 2009, no podría ser tratado, según la norma como aquellos que lo hacen hasta el 30 de junio de 2010, pues necesariamente por la anterioridad de ese plazo, se ubican el literal b) aludido en precedencia.

Acentuó que el término "beneficio adicional" contenido en dicha normatividad debía comprenderse como un monto mayor al porcentaje establecido en el

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

literal a) de tal precepto (10%), sin que ello implique una sumatoria de ambas deducciones.

Mencionó que era necesario pronunciarse sobre la solicitud realizada en la demanda en lo concerniente a la devolución de la suma pagada por concepto de la contribución de valorización atendiendo lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 1394 de 1970 y a nivel territorial en el artículo 14 parágrafo 1 del Acuerdo 0241 de 2008, modificado por el Acuerdo 0297 de 2010, preceptos que contemplan que la ejecución de las construcciones deberá iniciarse en un plazo máximo de 24 meses contados a partir de la expedición de la decisión que ordena asignar el valor del monto, so pena de devolver las sumas recaudadas.

Destacó, al respecto de lo anotado, que teniendo en cuenta que la Resolución No. 411.0.21.0169 fue expedida el 04 de septiembre de 2009, el plazo referido venció el 04 de septiembre de 2011, fecha última para la cual, aseguran los demandantes que no se habían iniciado la totalidad de las obras por las que se cobró la contribución de valorización en el Municipio de Santiago de Cali.

Puntualizó que, a su juicio, no resultaba procedente acceder a la pretensión de la devolución hecha por el demandante, debido a que en la misma demanda admitió que por lo menos se presentó una ejecución parcial de las construcciones y señaló que la Administración manifestó que solo se ejecutarían 13 de dichas obras y las restantes, después del mes de enero de 2012; es decir que se trataba de un escenario que por sí mismo hacía imposible la aplicación de la consecuencia prevista en el artículo 14 parágrafo 1 del Acuerdo 0241 de 2008, modificado por el Acuerdo 0297 de 2010.

Agregó que dentro del plenario no se acreditó la fecha en que inició el desarrollo de los proyectos, aspecto relevante frente a la petición efectuada por los accionantes, a quienes no les era dable considerar que la normatividad en comento, exigía la ejecución de la totalidad de las actividades que hicieron para del cobro de la contribución.

*Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia*

Consideró que los argumentos de la parte demandante no desvirtuaron la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, y por tanto, lo procedente era denegar la nulidad deprecada por los actores, debido a que, en su opinión, los mismos se expedieron conforme a la ley y su notificación se llevó a cabo, comoquiera que a lo largo de la actuación desplegada, el contribuyente ejerció su derecho de defensa y contradicción.

Enunció que no había lugar a condenar en costas y agencias en derecho, por cuanto, no observó temeridad en la conducta de la parte vencida dentro del proceso, exigencia establecida en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo. (Fls. 615 a 655, Cdno 1A)

6. RECURSO DE APELACIÓN

Como fundamento de su inconformidad, la parte demandante, manifestó que el fallo de primera instancia debía revocarse, por las siguientes razones:

Adujo que dentro de la sentencia apelada no se analizaron todos los argumentos de la demanda, debido a que echaba de menos el análisis de las normas jurídicas invocadas como violadas y la evaluación de las pruebas solicitadas y decretadas en el proceso.

Precisó que la falladora de instancia pasó por alto, que si bien en reiteradas ocasiones se requirió al ente demandado para que allegase al expediente los soportes administrativos que obrasen en su poder, el mismo no los aportó, lo que en su criterio, dio muestra que el proceso de distribución de la contribución por valorización del predio propiedad de los accionantes incurrió en la violación del debido proceso, toda vez que se trasgredió el procedimiento establecido en el Estatuto de Valorización del Municipio de Cali para la liquidación, distribución y cobro de la pluricitada contribución.

Aseveró que si se hubieren observado todas las etapas procesales contempladas en el referido estatuto de valorización descrito, el Municipio de

*Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia*

Cali estaban llamado a remitir todos los actos decretados como prueba, empero no los aportó porque son inexistentes. Y por tanto el fallo apelado no cumplió con lo dispuesto en el artículo 170 del Código Contencioso Administrativo.

Expuso que el fundamento de la demanda, como efectivamente lo reconoció la sentencia impugnada a folio 641, se enmarcó en que la Contribución de Valorización grava a la propiedad inmueble que se beneficia en mayor o menor grado con la ejecución de un plan de obra, en los términos determinados en el Decreto Legislativo 1604 de 1966, 1394 de 1970 y en Acuerdo 178 de 2006 (Estatuto de Valorización) con las modificaciones realizadas por los Acuerdos 190 de 2006, 241 de 2008 y 261 de 2009.

Mencionó que la juez de primer grado omitió examinar que la citada Administración Municipal, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 5 del Acuerdo 178 de 2006, modificado por el artículo 5 del Acuerdo 190 de 2006 tenía que realizar un estudio que determinara la zona de influencia del beneficio del Plan de Obras y para ello, debía expedir el acto administrativo en el cual definiera el área favorecida con dicho factor.

Puntualizó que, como acertadamente lo dijo la decisión recurrida, la referida contribución se distribuye y liquida con los métodos y factores fijados por el Concejo Municipal en el Estatuto de Valorización, pero las mencionadas variables se aplican a los predios beneficiados, que se hallan dentro de dicha cobertura, la que se fijó con base en un estudio y a través de una decisión administrativa que la regule, sin que dentro de la actuación se pueda evidenciar la observancia de tales presupuestos.

Anotó que con el fin de demostrar la vulneración al debido proceso, en sede judicial solicitó que se ordenara al Secretario de Infraestructura y Valorización de Cali remitir con destino a este expediente copia integral de los documentos, a saber: i) Constancia de publicación y copia auténtica del boletín oficial en el cual se publicó el acto administrativo que estableció el área de influencia, y ii) el estudio que se realizó para concretar la zona beneficiada con las obras para las que se aprobó la distribución y asignación individual de contribuciones en la

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

Resolución 411.0.21.0169 de 2009. Sin embargo, el aludido Secretario no hizo entrega del material probatorio solicitado ni dio respuesta al oficio del juzgado de conocimiento en el que se le requirió.

Sostuvo que a folio 489 del expediente obra constancia secretarial de julio 27 de 2012, que reseñó: *"(...) A despacho del señor Juez la presente demanda, indicándole que el término se encuentra vencido y la parte demandada no ha cumplido con la carga procesal impuesta. (...)".* Lo cual fue reiterado en el auto interlocutorio 852 de 30 de julio de 2012 (folio 489), que se refirió al auto de pruebas No. 993 (Folio 472 y 473), al oficio 2293 (folio 477) y al oficio 522 (folio 485), de cuyo contenido destacó: *"(...) Habiéndose vencido el término probatorio sin que las pruebas, que reposan en poder de la entidad ésta las hubiere allegado, trasgrediendo el deber de lealtad para que con la administración de justicia, amén del hecho que el comportamiento omisivo sacrifica el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia de la parte demandante, pues no se logra tener acceso a una prueba que está en poder de la contraparte y que considera esencial para desarrollar su labor. (...)*

Expresó que pese a lo anterior, la apoderada del Municipio –Secretaría de Infraestructura y Valorización, adujo que los antecedentes del acto demandado habían sido aportados en copia auténtica con la contestación de la demanda, bajo la siguiente precisión: *"(...) Reposan la memoria técnica de la contribución de valorización decretada mediante acuerdo Municipal No. 241 de 2008; el estudio socio económico del plan de obra y el informe final del beneficio que por las obras se generó a los inmuebles entre otros, el relacionado de propiedad del actor. (...)"*

Afirmó que la alegación en comento, sólo servía como muestra de la trasgresión del artículo 29 de la Constitución Política y del Estatuto de Valorización, debido a que echó de menos en los documentos antes relacionados, el cumplimiento de los artículos 36 y 53, modificados por el acuerdo 0261 de 2009 artículos 3 y 16, que exigen que los representantes de los propietarios participen en las etapas de estudio del presupuesto de obras a ejecutar, en el análisis de la liquidación de las contribuciones *"en el estudio de reparto de la contribución*

con el fin de asegurar su correspondencia con el beneficio y con la equidad”, bajo la obligación de la Administración de entregarles todo los soportes en relación a la ejecución de dicho procedimiento.

Aseveró que dentro de la declaración del ingeniero Ramiro Varela Marmolejo llevada a cabo el día 10 de febrero de 2011, rendida en su calidad de representante de los propietarios y poseedores gravados con la contribución de valorización, se podía observar que en ningún momento se presentó una cuantificación del gravamen de manera detallada respecto de cada predio y tampoco el conocimiento de los pluricitados estudios. De cuyos apartes resaltó: *“(...) respecto del primero “memoria técnica” (...) en síntesis el documento que se me pone de presente no es el mismo que se nos presentó en el estudio y conceptualización de los representantes de los predios gravados (...) respecto del segundo documento puedo decir que ese estudio no lo conocí y con respecto al tercer documento tampoco nunca lo conocí y con respecto del tercer documento tampoco nunca lo conocí en ningún momento se nos presentó estudio de beneficios concreto por obra. (...)”*

Reiteró el desconocimiento de los artículos 36 y 53 del pluricitado Acuerdo 0241 de 2008, en razón a que los documentos que la parte accionada aduce como antecedentes administrativos de las decisiones cuestionadas, a su juicio, nunca fueron puestos en conocimiento de los miembros que asumieron la defensa de los propietarios.

Señaló que la Memoria Técnica allegada al plenario no contiene un estudio en el que se determine la zona de influencia del beneficio del plan de obras de 21 megaobras, de conformidad con el artículo 5 del Acuerdo 190 de 2006 y 11 del citado Acuerdo 241, y en ninguna de sus páginas hizo alusión a la forma y método en que se fijó dicha área, así como tampoco especificó el presupuesto de las construcciones, el favorecimiento de estas a la propiedades gravadas y la referencia a los proyectos dispuestos en el artículo primero de la Resolución No. 411.0.21.0169 de 2009.

*Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia*

Manifestó que de igual forma en el “ESTUDIO SOCIO- ECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI –INFORME FINAL –Subsecretaría de Apoyo Técnico” no se concretó la pluricitada zona de influencia y los factores reseñados en precedencia, y también verificó que en el contenido del mismo falta la fecha de realización, por lo que, en su opinión, era admisible determinar que su elaboración se efectuó en años anteriores. A su vez, no mencionó que se tratase de un documento desarrollado dentro de dicha etapa de distribución del gravamen centro de estudio.

Precisó que el anexo denominado “Beneficio generado por la modificación de 5 intersecciones y rehabilitación de 11 tramos de vías en la ciudad de Cali – Informe final – Subsecretaría de Apoyo Técnico”, según la versión dada por el referido representante de los propietarios nunca se dio a conocer por parte de la Administración Municipal demandada, y en el mismo sólo se destacó la evaluación de beneficios para 5 intersecciones (MG 21, 10, 08, 09 y 11), empero dejó de lado el análisis de las obras MG 01, 02, 03, 04, 06, 07, 12, 13, 14, 15, 16, 017,18, 19 y 20. De ahí que, a su juicio, se inobservó el precepto que exige llevar a cabo estudios que concreten el beneficio efectivo que se causan dentro de la zona de influencia que abarque la contribución decretada.

Enfatizó, que en los 3 documentos descritos se echa de menos el cumplimiento del imperativo relativo a la concreción del área favorecida con la ejecución de los proyectos en mención, y del acto que debía delimitarla, en concordancia con los artículos 5, 28 del Acuerdo 178 de 2006 y 11 del Acuerdo 241 de 2008.

Resaltó que la A quo no se refirió a la violación de los artículos 1 y 9 del Decreto Legislativo 1604 de 1966, artículo 5 del Decreto 1394 de 1970, artículos 1 (modificado artículo 1 del Acuerdo 190 de 2006), 6, 12, 28 (modificado por el artículo 10 del Acuerdo 190 de 2006) del Acuerdo 178 de 2006, que prevén que cuando se trate de contribución por beneficio general o local, el monto de valorización solo pueden gravar los inmuebles que se beneficien con una construcción o plan de obras, que se encuentren en la zona de influencia antes mencionada.

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

Indicó que por mandato expreso del artículo 10 del Acuerdo 190 de 2006, que hace parte del Estatuto de Valoración del Municipio de Cali, para distribuir la referida contribución se debe efectuar una fase de evaluación que evalúe el beneficio en comento y los límites del territorio municipal hasta donde se extiende, de conformidad con la determinación de las áreas que intervienen, así como los inmuebles que ubican dentro de la misma, de acuerdo a los métodos y factores establecidos por el Concejo Municipal, cuyo resultado permite concretar la tasación del tributo para cada inmueble en particular.

Anotó que, aunado a lo anterior, el tenor de los artículos 1, 6 y 12 del citado estatuto fue claro al reseñar que:“(...) las contribuciones de valorización deberán ser proporcionales a los beneficios que hayan de recibir los predios por la ejecución de la obra, y en ningún caso podrán exceder al respectivo beneficio que se obtenga para cada predio. (...)”

Recabó en el hecho que el Secretario de Infraestructura no allegó el estudio relacionado con el alcance y la extensión del factor beneficio citado en precedencia, sin embargo, destacó que la parte demandada sí remitió un soporte relacionado con 6 de las 21 obras previstas en el artículo 8 del Acuerdo 241 de 2008, el que no se desplegó para la totalidad de las construcciones y tampoco se puso en conocimiento del aludido representante de los propietarios, en desconocimiento de la regulación vigente.

Expresó que la falladora en mención, pasó por alto, el análisis del artículo 29 Superior en lo atinente al debido proceso, bajo la perspectiva de los artículos 53 (modificado por el artículo 16 del Acuerdo 261 de 2009) y 55 del Acuerdo 178 de 2006, que regulan la participación de los representantes de los propietarios en la fase previa a la expedición de la resolución distributiva.

Destacó que la A quo dejó de pronunciarse sobre la vulneración del citado Estatuto, concretada en el hecho que el mismo Concejo dispuso que para expedir el anotado tributo se requería que previamente se hubiese surtido el proceso de participación de los representantes de los propietarios (artículos 55, 54, y 53 del Acuerdo 178 de 2006, modificado por el Acuerdo 261 de 2009) y la

resolución de todas las observaciones y objeciones que estos presentaran, lo que, en su opinión no se cumplió, viciando de nulidad toda la actuación.

Acentuó que la demanda en modo alguno pretendió desconocer la facultad y competencia que radica en cabeza de los concejos municipales, sino que, en su opinión, ocurrió todo lo contrario, por cuanto, la fundamentación de la parte actora gira en torno a manifestar que la liquidación cuestionada inobservó las disposiciones anotadas en el pluricitado Estatuto de Valorización adoptado por el Concejo Municipal de Cali.

Enunció que la A quo inadvirtió que la contribución de valorización ostenta un régimen especial, según el cual, además del ejercicio de las atribuciones por parte de los Concejos Municipales, en lo concerniente a la adopción de los estatutos de valorización y realización de obras, también existe a nivel nacional el Decreto 1394 de 1970, reglamentario del Decreto Legislativo 1966, que contempló en su capítulo IV "Intervención de los contribuyentes en el proceso tributario" y reguló el derecho de los propietarios y poseedores de los predios a participar directamente en el proceso de distribución tributaria a través de los representantes por ellos designados.

Mencionó que la participación de los representantes de los propietarios no constituye un acto meramente formal, toda vez que integra el ejercicio de su derecho de intervención dentro del proceso de distribución y liquidación de las contribuciones individuales, como mecanismo establecido por la ley y el Estatuto de Valorización del Municipio para garantizar la equidad y la justicia en la distribución de las contribuciones.

Añadió que no era optativo de las autoridades públicas permitir o no la actuación de dichos miembros, así como tampoco el acceso a la información y la posibilidad de emitir conceptos y sugerencias antes de la expedición de la resolución distribuidora por parte de la Administración, en razón a que el ente demandado estaba llamado a respetar y garantizar la participación de los representantes de los propietarios, debido a que, lo contrario implica la

*Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia*

vulneración del debido proceso de la Constitución Política y la configuración de un vicio de nulidad en la etapa de asignación individual.

Puntualizó que dentro de la regulación municipal se dispuso el procedimiento para efectuar la citada distribución y liquidación del aludido gravamen, en el que se determinó que los citados representantes estarían presentes dentro de las etapas de estudio del presupuesto, en la fijación del monto total a distribuir y en la evaluación del proyecto de cuantificación. Por ende, para el ejercicio de las funciones otorgadas a éstos, los entes de control estaban obligados a citarlos a las diferentes reuniones, suministrar los datos pertinentes sobre el proceso y correrles traslado de lo finalmente decidido.

Mencionó que si bien se tiene como cierto que las opiniones y sugerencias presentadas no resultaban obligatorias, no lo es menos, que sí se enmarcan como condición para la expedición de la resolución distribuidora, que se haya dado respuesta oportuna a todas las observaciones formuladas por los representantes de los propietarios y poseedores.

Sostuvo que en el caso de la contribución distribuida mediante resolución 411.0.21.0169 de 2009 al predio de los demandantes no se cumplió con la debida participación del representante de los propietarios, ya que echa de menos que el Alcalde hubiese dado a conocer los documentos allegados con la contestación de la demanda, lo que citó como antecedentes administrativos de los actos acusados y que hubiese resuelto completamente las anotaciones formuladas al proceso de obra.

Aseveró que para comprobar la argumentación en cita, solicitó al despacho de conocimiento que decretara y practicara testimonio bajo la gravedad de juramento del señor Ramiro Varela Marmolejo, en calidad de representante de los propietarios en el que señaló que nunca se le entregaron soportes completos de las construcciones a realizar. Y por tanto, a su juicio, el ente accionado pasó por alto las exigencias procedimentales para la expedición de la resolución cuestionada.

*Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia*

Reiteró que la Secretaría de Infraestructura, pese a los constantes requerimientos, no remitió los documentos solicitados en sede judicial, por lo que en su criterio, de esa manera la parte actora demostró que había cumplido con la carga de la prueba, toda vez que pidió en debida forma los antecedentes en poder del ente accionado, en los que pudiese demostrar la participación de los representantes, los requisitos previos de la resolución acusada y la respuesta de las citadas objeciones.

Mencionó que el recurso impetrado por el representante de los propietarios y/o poseedores, se podía evidenciar que no se le resolvieron los reparos que formuló en aquella oportunidad, lo cual advirtió dentro de la notificación de la misma, es así como, en su opinión, quedó de presente la trasgresión al procedimiento legal establecido en el artículo 53 literales c y d, así como el artículo 55 del acuerdo 178 de 2006, debido a que se profirió el acto acusado sin resolver las objeciones formuladas por la persona que asumió la defensa de los dueños de los inmuebles gravados.

Insistió que en desarrollo de la actuación solicitó como prueba que el ente demandado entregara con destino a este proceso copia integral de las observaciones formuladas, los actos que resolvieron dichas objeciones, y del recurso impetrado por el pluricitado ingeniero Ramiro Varela Marmolejo, sin embargo, el Secretario de Infraestructura se mostró renuente ante el requerimiento de la información solicitada.

Adujo que la jueza de instancia no se pronunció sobre el desconocimiento del debido proceso por la infracción de los artículos 100 y 104 del Acuerdo 178 de 2006, relacionados con la conformación de un Consejo de Valorización que tiene como función recomendar las obras a ejecutar, la cuantía total a distribuir, las condiciones de financiación y plazos para el pago. De ahí que en el caso en comento, la Administración expidió la resolución distribuidora sin surtir tal exigencia como requisito previo.

Agregó que tal exigencia constituye un presupuesto participativo para la comunidad, que resulta inherente tanto a las obras a cobrar por el sistema de

valorización, como a la cuantía a distribuir y a las condiciones generales de financiación y plazos.

Indicó que el pluricitado Estatuto de Valorización determinó la integración del Consejo en mención, de conformidad con los artículos en comento, no obstante el ente accionado obvió dicha instancia como requisito procedimental para proferir la decisión administrativa objeto de debate.

Solicitó, con fundamento en el artículo 7 del Decreto Nacional 1394 de 1970 y el artículo 14 del Acuerdo 241 de 2008 modificado por el Acuerdo 297 de 2010, que en caso de no acogerse de manera favorable a las pretensiones planteadas, se accediera a la petición subsidiaria presentada, en el sentido de que la parte demandada le devolviera la contribución proporcional correspondiente a las obras cuya ejecución no se hubiesen iniciado a los 2 años de expedida la resolución distribuidora demandada.

Resaltó que era de público conocimiento que a la fecha de presentación de la demanda aún no se habían llevado a cabo la mayoría de proyectos que derivaron el trámite de recaudo por valorización fijado hacía más de 4 años.

Manifestó que contrario a lo afirmado por la A quo, cuando una entidad estatal reporta obras al cobro por el sistema de valorización tiene la obligación de ejecutarlas todas, en el plazo previsto, debido a que lo que se está exigiendo no es un impuesto general, sino una contribución inherente a un beneficio que se causa a los predios respectivos. Por ende, cuando no se llevan a cabo las aludidas construcciones no hay lugar a la configuración del gravamen y ello, daría lugar a un enriquecimiento sin justa causa para la entidad que desplegó el proceso de distribución y cobro antes mencionados.

Enfatizó que en este caso, se dieron los supuestos establecidos en el artículo 7 del Decreto 1394 de 1979 y en el artículo 14 parágrafo 1 del Acuerdo 241 de 2008, modificado por el Acuerdo 297 de 2010, para la devolución del monto solicitado.

*Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia*

Señaló, en lo atinente al argumento de la jueza de primera instancia, según el cual los actores no demostraron el inicio de los proyectos cuestionadas, que tal como lo reiteró en varias oportunidades, en sede judicial se pidió al Secretario de Infraestructura y Valorización que suministrara con destino al expediente las certificaciones en las que constara el inicio de los proyectos, sin que dicho funcionario hubiese actuado al respecto.

Aseveró que no podía aducirse, como efectivamente lo hizo el fallo recurrido, que la parte demandante inobservó la carga descrita, pues en el plenario se demostró que requirió al funcionario competente para que emitiera las constancias respectivas, empero, este hizo caso omiso a lo solicitado y no entregó al juzgado ninguna de las pruebas decretadas, violando la lealtad procesal a que se encontraba obligado. (Fls.657 a 690, 1A)

7. TRÁMITE Y ALEGACIONES CONCLUSORIAS EN LA SEGUNDA INSTANCIA:

-El 18 de febrero de 2014, el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cali, concedió, en el efecto suspensivo, el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante y ordenó remitir el proceso al superior. (Fls. 694 a 695, Cdno 1A).

-El 20 de marzo de 2014, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca admitió el recurso de apelación interpuesto por los actores, al estar debidamente sustentado y por reunir los requisitos legales pertinentes. (Fl. 69, ibídem).

-El 24 de abril de 2014, los demandantes presentaron solicitud de pruebas en segunda instancia. (Fls. 700 a 705, Cdno 1A)

-El 26 de agosto de 2014, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca Despacho de Descongestión avocó el conocimiento de la presente controversia. (Fl. 710, Cdno 1A)

*Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia*

- El 20 de enero de 2015, el aludido Tribunal remitió el proceso de la referencia a esta instancia. (Fls. 712, ibídem)
- El 18 de marzo de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “C” en Descongestión avocó el conocimiento del asunto de la referencia y dispuso el cambio de radicación. (Fls. 7 a 8, C3).
- El 29 de abril de 2015, se negó la solicitud de pruebas realizada por la parte demandante. (Fls. 14 a 21, C3)
- El 20 de mayo de 2015, se corrió traslado para alegar de conclusión (Fls. 23 ibídem), oportunidad donde los accionantes reiteraron los razonamientos expuestos en la demanda y la impugnación interpuesta. (Fls. 177 a 203, C2)

8. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público no alegó de conclusión en el asunto de la referencia.

9. CONSIDERACIONES

La Sala al encontrar surtido el trámite procesal procede a proferir sentencia de segunda instancia con el siguiente derrotero: 9.1 Apelante Único, 9.2. Problema Jurídico, 9.3. Argumentos de la Alzada y 10. Costas

9.1. Apelante Único

Según lo dispone el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión expresa del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, la competencia del Juez en segunda instancia debe reducirse al análisis de los puntos que fueron objeto del recurso y la apelación debe entenderse interpuesta en lo desfavorable al apelante⁷. Así lo ha considerado el Consejo

⁷ ARTÍCULO 357. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso,

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
 Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
 Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
 Acción de Nulidad y Restablecimiento
 Sentencia de Segunda Instancia

de Estado⁸, pues bajo el principio de la *no reformatio in pejus*, la providencia no puede ser enmendada por el *ad-quem* en la parte que no se impugnó, más aún cuando se trata de apelante único.

Por consiguiente, toda vez que en el asunto bajo estudio, el único apelante fue la parte actora solo podrán analizarse los puntos objetos del recurso, sin que haya lugar a la agravación de la situación de la entidad en mención.

9.2. Problema Jurídico

Como problema jurídico principal, esta instancia deberá estudiar si hay lugar a revocar la sentencia proferida el 20 de enero de 2014 por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cali, que negó las pretensiones del demandante, luego de absolver los interrogantes, a saber:

-¿Omitió, la A quo examinar que el ente demandado, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 5 del Acuerdo 178 de 2006, modificado por el artículo 5 del Acuerdo 190 de 2006, estaba obligado a realizar un estudio que determinara la zona de influencia del beneficio del plan de obras ejecutado y a expedir el acto administrativo en el cual estableciera dicha zona?

-¿Inobservó, la jueza de primera grado la petición de referirse a la violación de los artículos 1 y 9 del Decreto Legislativo 1604 de 1966, artículo 5 del Decreto 1394 de 1970, artículos 1 (modificado artículo 1 del Acuerdo 190 de 2006), 6, 12, 28 (modificado por el artículo 10 del Acuerdo 190 de 2006) del Acuerdo 178 de 2006, que consagran el imperativo de aportar el estudio que establezca el beneficio general y particular causado a los predios sobre los que recae la contribución de valorización?

salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones (...) (Se destaca)

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejero Ponente, Dr. Mauricio Fajardo Gómez, Bogotá D.C., 11 de agosto de 2010. Radicación No. 27001-23-31-000-1994-02100-01(19056)

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

9.3.1. Omitió la A quo examinar que el ente demandado, de conformidad con el artículo 5 del Acuerdo 178 de 2006, debía realizar el estudio respectivo para determinar la zona de influencia del beneficio del plan de obras desplegado

Mencionó el apelante que la juez de instancia omitió examinar que el ente demandado, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 5 del Acuerdo 178 de 2006, debía realizar un estudio que determinara la zona de influencia del beneficio del Plan de Obras a desarrollar en la ciudad de Cali, por ende, en virtud de dicha exigencia, debía expedir el acto administrativo en el cual estableciera el área en comento.

En este punto, de manera preliminar, la Sala advierte, luego de la lectura acuciosa de la sentencia impugnada, que si bien dentro de su contenido la falladora de primer grado trajo a colación la posición jurisprudencial del Consejo de Estado y la Corte Constitucional⁹ en la que se hizo alusión al alcance de la zona de influencia en relación a la competencia de las entidades de derecho público. Sin embargo, esta instancia estima pertinente concretar los fallos reseñados por la juzgadora de primer grado, de manera particular al motivo de inconformidad descrito.

En este punto, vale mencionar que pese a que la A quo se refirió de manera generalizada a la regulación de dicha zona y no puntualizó sus consideraciones en lo concerniente a la ausencia de los referidos estudios técnicos necesarios para fijar la aludida zona, tal circunstancia no deriva *per sé* en el imperativo de acoger de forma favorable las pretensiones de los demandante, por cuanto, la prosperidad de un cargo de nulidad como de impugnación dependerá intrínsecamente de la evaluación de las circunstancias fácticas y jurídicas que rodeen la controversia bajo estudio.

⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 27 de agosto de 199, expedientes 4510 y 4511, Consejera Ponente Dr. Consuelo Sarria Olcos; Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta C.P. Dra. Ligia López Díaz. Rad. 50001-23-31-000-2003-00071-01 (15197) Actor: Víctor Obdulio Benavides Ladino; Sentencia de fecha 14 de junio de 2012, Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Rad: 54001-23-31-000-2007-00331-01 (18159) Actor: ANTONIO JOSE LIZARAZO OCAMPO; Corte Constitucional Sentencia C-525 del 1 de julio de 2003, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. (Fls.645 a 648, C2)

Por consiguiente, esta instancia, de conformidad a las facultades que le asisten como Juez A quem¹⁰, procederá a desatar el tema citado en precedencia, en la medida que la omisión en la solución de tal punto resultó desfavorable a la parte ahora apelante, y en aras de observar los principios de economía procesal y prevalencia del derecho sustancial que no justifican retrotraer la actuación hasta antes de esta etapa, sin que ello resulte violatorio del principio de doble instancia.

Así las cosas, respecto del cargo expuesto por el apelante resulta conveniente efectuar una contextualización del régimen legal aplicable en el Municipio de Santiago de Cali, con el propósito de evidenciar si efectivamente se pasó por alto el requisito de practicar una evaluación técnica orientada a determinar el área o zona de influencia, entendiendo los límites territoriales que se encuentran cobijados por las obras a desarrollar.

En razón a lo expuesto, cabe mencionar que el Acuerdo 178 de 13 de febrero de 2006, estableció el estatuto de valorización del aludido ente territorial de Cali” en su artículo primero dispuso: *“(…) La contribución de Valorización, es el gravamen real obligatorio decretado por el Municipio de Santiago de Cali destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las mismas. (…)*

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH Bogotá D. C., veintinueve (29) de agosto de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-26-000-1997-14961-01(28373) En el presente caso es procedente que la Sala resuelva el tema del llamamiento en garantía en la medida en que, por un lado, la omisión en la solución de dicho punto resultó desfavorable a la parte ahora apelante, quien vio truncada la posibilidad de perseguir el patrimonio de otra persona sobre la que se afirma que fue responsable en la causación de los daños que se le imputan a la U. A. E. de Aeronáutica Civil. Por otra parte, el estudio del llamamiento en garantía debe hacerse teniendo en cuenta la obligación que tiene el juez de pronunciarse sobre todos los extremos de la litis, en concordancia con la normatividad procesal invocada más arriba. Del mismo modo, debe precisarse que el pronunciamiento en segunda instancia del Consejo de Estado sobre la procedibilidad del llamamiento en garantía frente al sub lite, está permitido a pesar de que dicho tema no haya sido despachado por el a quo, toda vez que ese proceder sólo está prohibido en los casos de demanda de reconvencción o de un proceso acumulado no resuelto, conforme al artículo 311 citado. Al respecto, la Corte Constitucional ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 311 –y también del artículo 306– del Código de Procedimiento Civil, el cual fue demandado con el argumento de que el mismo violaba el principio de doble instancia, al permitir que el juez superior compliere la sentencia del a quo en aspectos que no fueron materia de pronunciamiento en la sentencia impugnada. En dicha oportunidad la Corte consideró, por un lado, que el principio de doble instancia no es absoluto y, de otra parte, que existen situaciones en las que es plausible dar eficacia a otros principios de rango constitucional, tales como son la celeridad y razonabilidad del proceso, así como también la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.(…) salvo que se trate de una omisión en la decisión de un proceso acumulado o de una demanda de reconvencción, la normatividad procesal obliga al juez de segunda instancia a pronunciarse sobre aquellos puntos del litigio no resueltos por el de primera, siempre que los mismos versen sobre aspectos que hayan perjudicado a la parte que haya recurrido la sentencia, previsión esta que, en principio, no se considera violatoria del derecho ius fundamental al juzgamiento en dos instancias y que, antes bien, maximiza otras previsiones de rango constitucional, como lo son la economía procesal y la prevalencia del derecho sustancial

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

Por su parte, el Capítulo III del acuerdo en comento, dentro de sus artículos 28 y 29 precisó: "(...) Artículo 28: **Zona de influencia. La zona de influencia de una obra, plan o conjunto de obras, es el área territorial conformada por los predios objeto del gravamen, hasta donde llega el beneficio económico a la propiedad inmueble producido como consecuencia de la ejecución de las mismas. Sobre la zona de influencia asó se liquidará la contribución de valorización. Artículo 29: División de la zona de influencia. La liquidación de la contribución puede efectuarse mediante división de las zonas de influencia en sectores, con fundamento en el número de los predios que reciben beneficio en el monto de las contribuciones o en razones de orden técnico o económico o ambiental que hagan aconsejable la división. (...)**"
(Negrilla fuera de texto)

Aunado a lo transcrito, en dicha regulación concretó de manera específica el alcance de los elementos particulares que integran el referido gravamen,¹¹ entre los que se destaca al sujeto pasivo como el agente obligado a reconocer la carga tributaria en cita, con ocasión al ejercicio de su derecho de dominio o posesión frente a uno o varios inmuebles comprendidos dentro de la zona de influencia, que abarque el proyecto urbanístico, vial o de construcción a realizar.

• ¹¹ Base Gravable: Corresponde a las áreas de los predios localizados dentro de la zona de influencia, hasta las cuales llega el beneficio. (Artículo 5)

• Sujeto Activo. La Contribución de Valorización se cobrará por el Municipio de Santiago de Cali, por las obras, planes o conjunto de obras de interés público que se construyan y que produzcan beneficio económico a la propiedad inmueble. (Artículo 6)

• Sujeto Pasivo. La obligación de pagar la contribución 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 quedar en firme la resolución distribuidora del gravamen.

Cuando el inmueble pertenezca a diversos dueños sin comunidad de dominio entre ellos, se grabará a cada propietario en proporción al avalúo o coeficiente de la propiedad de la unidad de dominio. Pero si no fuere fácil establecer esta proporción, se grabará a todos los propietarios con el total de la contribución, entendiéndose que son solidarios en la obligación de pagarla. Cuando la propiedad se encuentre desmembrada, la contribución se impondrá exclusivamente al nudo propietario.

Cuando la propiedad esté en fideicomiso, la contribución se impondrá al fideicomisario. El derecho de servidumbre activa no se grabará separadamente, si no que se tendrá en cuenta para determinar la capacidad del predio dominante para absorber el beneficio. (Artículo 7)

• Hecho Generador. La contribución de valorización tiene como hecho generador la obra, plan o conjunto de obras, que se ejecutan a través de dicho sistema. (Artículo 8).

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

Posteriormente, se tiene que la parte demandada expidió el Acuerdo 190 de 2006, el cual introdujo una serie de modificaciones al referido Acuerdo 178, en las que de manera expresa se indicó que el zona de influencia correspondería a la totalidad del área urbana, suburbana y rural del Municipio de Santiago de Cali, conforme a las previsiones, a saber:

*(...) ARTÍCULO 5º: Modifíquese el Artículo 5 del Acuerdo No. 0178 del 13 de febrero de 2006, el cual quedará así: Artículo 5º: Base Gravable. Corresponde al área de cada uno de los predios localizados dentro de la zona de influencia, hasta las cuales llega el beneficio directo. **Cuando se trate de valorización por beneficio general, el área de influencia será la totalidad del área urbana y la totalidad o parte del área suburbana y rural beneficiada.***

*ARTÍCULO 6º: Adiciónese un párrafo al Artículo 22 del Acuerdo 0178 de febrero 13 de 2006, el cual quedara así: PARAGRAFO: Para la distribución del monto así conformado, **se tendrá en cuenta la totalidad del área urbana y la totalidad o parte del área suburbana y rural del Municipio de Santiago de Cali** o aisladamente en uno u otro, si la obra, plan o conjunto de obras, es de aquellos que producen un benéfico general; si el beneficio es meramente local, se distribuye en aquellos predios ubicados dentro de la zona de influencia que se determine para tal fin, y si beneficia en mayor grado a unos predios en partes a todos los predios de la ciudad, se distribuirá entre unos y otros en la proporción que para tal fin establezca el Concejo de Cali, al aprobar el plan de obras. (Se destaca)*

Al respecto de las áreas urbanas, suburbana y rural que integran la clasificación de los territorios municipales y distritales, la Ley 388 de 1997 y sus disposiciones reglamentarias determinaron una definición particular de la porción que abarca cada zona en cita, de cuyo contenido cabe destacar:

*"(...) Artículo 30º.- Clases de suelo. Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en **suelo urbano, rural y de expansión urbana**. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales establecidos en los artículos siguientes.*

*Artículo 31º.- Suelo urbano. Constituyen el **suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial. Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios.***

Artículo 32º.- Suelo de expansión urbana Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución. La determinación de este suelo se

ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas.

Artículo 33°.- Suelo rural. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.

Artículo 34°.- Suelo suburbano. Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo. (...) (Se resalta)

De otra lado, se debe resaltar que la normatividad antes mencionada fue modificada por el Concejo Municipal de Cali dentro del Acuerdo 241 de 2008, que dispuso en su artículo 11, que el sujeto pasivo estaría determinado por la pluricitada zona de influencia, así: (...) **ARTÍCULO 11°.- Fijar como sujetos pasivos de la contribución de valorización los propietarios inscritos en la fecha de la resolución administrativa que distribuya la contribución, o el poseedor de los predios localizados dentro de la zona de influencia del Municipio de Santiago de Cali.** (Negrilla de la Sala)

En consecuencia, de lo reseñado se observa que la parte accionada desde el establecimiento del Estatuto de Valorización de Santiago de Cali ha concretado en forma progresiva la definición de los espacios que integran la pluricitada zona de influencia en tratándose de proyectos de connotación de beneficio general, la que en uso de sus competencias legales¹² fijó respecto de la

¹² Consejo de de Estado¹² en sentencia de 27 de agosto de 1993, Expedientes 4510 y 4511, Sección Cuarta, C.P. Dra. Consuelo Samia Olcos, refiriéndose al Decreto 1604 de 1966, expuso: "... son dichas entidades de derecho público las competentes para regular lo relativo a la forma de distribuir el gravamen, de determinar las zonas de influencia y de calificar si las obras son de beneficio general o de beneficio local y de precisar la extensión del mismo, pudiendo definir dicha extensión para toda el área urbana o

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

totalidad del territorio que abarca el Municipio de Cali, por considerar que su ejecución cobijaba de manera global tanto a la delimitación urbana, suburbana y rural de este.

Luego, conforme a lo expuesto, en el caso específico de las 21 Megaobras centro de controversia en esta instancia llama la atención de la Sala que el recurrente echa de menos un estudio técnico en el que se hubiese dado respuesta al interrogante de qué zona en particular quedaba inmersa en el desarrollo de las construcciones objeto de gravamen, siendo que de la situación particular de ejecución del plan de obras descrito se especificó que el mismo tendrían un impacto generalizado para todo el municipio de Santiago de Cali, marco de extensión que cuenta con plena identificación de sus límites territoriales.

Al respecto, vale enfatizar que en desarrollo de las competencias legales los entes municipales cuentan con la potestad legal para delimitar la pluricitada zona de influencia, así como la atribución para indicar hasta dónde se prolonga el mismo, de conformidad con una evaluación ponderada del alcance de las obras a ejecutar, los cuales en el *sub examine* alcanzan a permear la integralidad de los predios que lo conforman.

En razón a lo expuesto, no evidencia esta instancia que la parte demandada hubiese omitido la observancia del análisis de factibilidad y determinación de la pluricitada "zona de influencia" máxime cuando por vía legal fue dispuesta de manera expresa para la totalidad de las áreas urbanas y rurales de aquellos proyectos que se lleven a cabo, de acuerdo a la categoría de beneficio general, como efectivamente ocurrió en la presente controversia.

Sobre el particular, si en gracia de discusión se acogiese la exigencia del referido estudio, el mismo aplicaría, pero respecto de los actos que anteceden

rural o una parte cualquiera de ésta o aquélla, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º del mismo Decreto 868 de 1956."

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

a la expedición de las resoluciones objeto de debate, cuya legalidad no resulta admisible dilucidar en el debate planteado.

En este punto, vale precisar que por vía legal la fijación del presupuesto y la aprobación de la asignación individual de la contribución por beneficio general se delimitan al cumplimiento de las disposiciones jurídicas que se concretaron de manera previa en el Estatuto de Valorización y demás acuerdos que regularon la distribución del recaudo bajo estudio, de los que cabe resaltar como se reseñó en precedencia, los Acuerdos 178, 190 de 2006 y 241 de 2008¹³, en cuyo contenido se consignó de manera expresa una influencia territorial de las construcciones a realizar dentro de todo el Municipio de Cali, en virtud de las obras que integran la Política de Movilidad y de Espacio Público, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial del ente demandado.

Así, esta instancia concluye que no existe soporte legal o jurisprudencial que conmine a la Administración a realizar estudios o un acto administrativo que defina la zona de influencia, dado que, tal como lo contempló el artículo 5 del Acuerdo 190 de 2006, en el evento que el beneficio de la contribución sea general, debe entenderse que esa zona abarca en conjunto el área urbana, rural y suburbana de la referida municipalidad.

Por ende, se desestima los argumentos del actor en lo atinente a la delimitación de la zona de influencia antes examinada.

9.3.2. Inobservó la jueza de primera grado la ausencia de un estudio técnico que estableciera el beneficio general y particular causado a los predios de los demandantes

Adujo la parte apelante que la jueza de primera grado no se refirió a la violación de los artículos 1 y 9 del Decreto Legislativo 1604 de 1966, artículo 5 del

¹³ ARTICULO 5°.- Establecer el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio General en el Municipio de Santiago de Cali, con la destinación específica de financiar la construcción del Plan de Obras que trata el presente Acuerdo, obras que integran la Política de Movilidad y de Espacio Público, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 069 de 2000), y sus Operaciones Estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo 2008 -2011. (...)"

Decreto 1394 de 1970, artículos 1, 6, 12, 28 del Acuerdo 178 de 2006, que consagran el imperativo de aportar el estudio que establezca el beneficio general y particular causado a los predios sobre los que recae la contribución de valorización, entre los que se encuentra el predio de los demandantes.

Así, la Sala destaca que el precedente jurisprudencial transcrito por la A quo se refirió al marco legal del concepto de beneficio general; así: "(...) *Dentro de ese marco general, el acuerdo en cuestión establece que causan valorización por beneficio general "los conjuntos de obras de interés público de amplia cobertura relacionados con el sistema vial de la ciudad..." y en relación con la distribución de la contribución dispone en el artículo 4 que para efectos de la individualización del beneficio y la distribución de la contribución se tendrán en cuenta, entre otro los siguiente aspectos: categorías de predios, beneficio general relativo y absorción del monto distribuible (...)* (Fl. 645, 1A)

Por consiguiente, cabe reiterar en este punto las consideraciones preliminares expuestas en el acápite anterior, respecto a que si bien la falladora no se refirió de manera concreta al estudio técnico anotado por la apelante, tal eventualidad no es óbice para declarar la prosperidad del aludido cargo, toda vez que resulta necesario, en virtud de las competencias legales que le asiste a esta instancia evaluar si efectivamente se configuró en sede administrativa la falencia que este alega.

En consecuencia, en aras de dilucidar el cargo descrito se debe traer a colación lo dispuesto en los artículos 1 y 9 del Decreto Legislativo 1604 de 1966, en los que se determinó que la contribución bajo estudio, recaía frente a las propiedades raíces que se beneficiasen con la ejecución de obras de interés público local, en los siguientes términos:

*"(...) ARTÍCULO 1°. El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3° de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que benefician a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización.
ARTÍCULO 9°. Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del*

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
 Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
 Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
 Acción de Nulidad y Restablecimiento
 Sentencia de Segunda Instancia

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. (...)

Por su parte, el artículo 5 del Decreto 1394 de 1970, señaló que el límite del tributo aludido, estaría determinado por el límite superior al valor del pluricitado beneficio, en concordancia con las disposiciones que enmarcan el proceso de distribución, en los términos, a saber:

(...) ARTÍCULO 5o.

La cuantía que ha de distribuirse como contribución de valorización para cada obra, se fijará de acuerdo con las normas que establece el capítulo III de este decreto.

Dicha contribución tendrá como límite superior al valor del beneficio querrela produzca a cada uno de los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por beneficio el mayor valor del respectivo inmueble en virtud de la obra. (...)

Dentro de la regulación interna del Municipio de Santiago de Cali, esto es, el Decreto 178 de 2006 (Estatuto de Valorización), en sus artículos 1 (modificado artículo 1 del Acuerdo 190 de 2006), 6, 12, 28 (modificado por el artículo 10 del Acuerdo 190 de 2006) del Acuerdo 178 de 2006, reguló el factor en comento, de conformidad con los parámetros, que a continuación se relacionan:

"(...) Decreto 190 de 2006. ARTICULO 1º: Modifíquese el Artículo 1º del Acuerdo No. 0178 del 13 de Febrero de 2006, el cual quedara así: ARTICULO 1º: Noción de la Contribución de Valorización. La Contribución de Valorización, es un gravamen real, obligatorio, decretado por El Municipio de Santiago de Cali, sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro, destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público, que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las mismas. PARAGRAFO 1º: Entiéndase el Beneficio en su concepto más amplio y general, sin limitarlo al de mayor valor o plusvalía y sin calificarlo necesariamente con una connotación económica. PARAGRAFO 2º: El Municipio de Santiago de Cali, podrá cobrar la contribución (es) de Valorización a su favor por obras ejecutadas por la Nación o el Departamento del Valle o cualquiera de las entidades descentralizadas de los niveles nacional, departamental, o municipal, dentro de su jurisdicción, previa autorización del Gobierno Nacional o Departamental o de las entidades descentralizadas, según el caso.

ARTÍCULO 6º. Sujeto Activo. La Contribución de Valorización se cobrará por el Municipio de Santiago de Cali, por las obras, planes o conjunto de obras de interés público que se construyan y que produzcan beneficio económico a la propiedad inmueble.

ARTÍCULO 12°. *Proporcionalidad de la contribución: Costo – Beneficio. Las contribuciones de valorización deberán ser proporcionales a los beneficios que hayan de recibir los predios por la ejecución de la obra y en ningún caso podrán exceder al respectivo beneficio que obtenga cada predio. En caso que el beneficio supere el costo de la obra, plan o conjunto de obras, no podrá cobrarse sino hasta el costo de las mismas.*

Decreto 190 de 2006. ARTÍCULO 10°: *Modifíquese el artículo 28 del acuerdo 0178 de febrero 13 de 2.006, el cual quedara así: Artículo 28: Zona de Influencia. La zona de influencia de una obra, plan o conjunto de obras, es la extensión superficial hasta cuyos límites se extiende el beneficio causado por la ejecución de las mismas. Sobre la zona de influencia así definidas se liquidara la contribución de valorización. (...)*

De lo anotado, vale resaltar que a partir del referido Decreto 1604 de 2006, se modificó el criterio tradicional de medir el beneficio por la plusvalía o mayor valor que adquiriera un determinado inmueble, con ocasión a una obra pública ejecutada (beneficio particular), para cambiarlo por el concepto de beneficio general previsto con anterioridad en el Decreto 868 de 1956, con el objetivo de obtener la financiación de tales proyectos, en atención a los montos, categorías económicas, el uso de la tierra y la capacidad de pago de los contribuyentes.

Al respecto, el Consejo de Estado¹⁴ en sentencia de 27 de agosto de 1993, manifestó:

“En este último aspecto, es del caso mencionar cómo el decreto en comentario implica la consagración de un criterio nuevo, mucho más amplio ya que se refiere a las obras de interés público, las cuales interesan a toda la comunidad y la benefician en mayor o menor grado, tal como sucede con las grandes obras públicas de amplia cobertura. Es claro que este nuevo criterio implicó la ampliación también del concepto tradicional del beneficio de la propiedad inmueble referido exclusivamente en el mayor valor que recibiera el predio o plusvalía, y por ello el citado Decreto 1604 establece en su artículo 9° que la base impositiva de la contribución tendrá como tope máximo el valor del costo de la obra y que para su liquidación se tendrá en cuenta el concepto genérico de beneficio que produzca la obra, sin hacer referencia exclusiva al valor económico como contraprestación específica a cargo del Estado.”
 (...)

“... son dichas entidades de derecho público las competentes para regular lo relativo a la forma de distribuir el gravamen, de determinar las zonas de influencia y de calificar si las obras son de beneficio general o de beneficio local y de precisar la extensión del mismo, pudiendo definir dicha extensión para toda el área urbana o rural o una parte cualquiera de ésta o aquélla, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2° del mismo Decreto 868 de 1956.” (Negrilla y Subrayado de la Sala)

¹⁴ Reiterada en sentencia de 23 de julio de 2009, C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz, expediente 16121. Expedientes 4510 y 4511, Sección Cuarta, C.P. Dra. Consuelo Sarria Olcos, refiriéndose el Decreto 1604 de 1966.

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
 Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
 Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
 Acción de Nulidad y Restablecimiento
 Sentencia de Segunda Instancia

En igual sentido, el máximo órgano de lo contencioso administrativo expuso:

(...) A raíz de la expedición del Decreto 1604 de 1966, en el cual la contribución de valorización que en virtud del artículo 3o. de la Ley 25 de 1921, fue establecida como una contribución sobre las propiedades raíces beneficiadas con la ejecución de obras de interés público local, se hizo extensivo a todas las obras de interés público, en general, es decir, a aquellas que interesan a toda la comunidad y la benefician en mayor o menor grado, como sucede en las obras públicas de amplia cobertura. El nuevo criterio señalado en el Decreto 1604 de 1966, modificó el criterio tradicional de medir el beneficio por la plusvalía o mayor valor que adquiera el inmueble por la obra pública ejecutada (beneficio particular), para cambiarlo por el concepto de beneficio general previsto con anterioridad en el Decreto 868 de 1956, para la financiación de ciertos planes de obras, atendiendo para establecer su monto, las diferentes categorías económicas, el uso de la tierra y la capacidad de pago. El Decreto 1604 de 1966, fue adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968 y posteriormente por el Decreto 1333 de 1986, que en su artículo 244, reiteró la previsión contenida en el artículo 18 del citado decreto. Entonces cuando las resoluciones 15 y 28 de 1991, de la Junta de Valorización Municipal de Cartagena, invocando sus facultades legales, prevén en consecuencia, no incurren en violación de las normas invocadas en la demanda¹⁵.

De los preceptos anotados, para este Tribunal resulta admisible colegir que la determinación de la contribución por valorización bajo la categorización de beneficio general se orienta a obtener el recaudo de la obligación tributaria, que se deriva por obras públicas ubicadas en diferentes lugares, en este caso, municipal que por su localización, tipo de obra y significación urbana, generan un impacto en todo el territorio donde se desarrollan, tal como, lo consideró el Consejo de Estado en la sentencia de 21 de agosto de 2014¹⁶, de cuyo contenido se destaca:

"(...) Caso particular

Mediante el Acuerdo 178 de 2006¹⁷, el concejo del municipio de Santiago de Cali definió en el artículo 1º la contribución de valorización como "...el gravamen real obligatorio decretado por el Municipio de Santiago de Cali, destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos inmuebles que se benefician con la ejecución de las mismas".

¹⁵ Consejo de Estado. Sentencia de veintiocho (28) de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995). CP Dr Guillermo Chahín Lizcano. Exp No. 7111

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA - Consejera Ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ - Bogotá D.C., veintiuno (21) de agosto dos mil catorce (2014). Radicación: 760012331000201000544 -Número interno:19465 -Demandante: PABLO ALBERTO BORRERO VARGAS Y OTRO -Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

¹⁷"Por el cual se establece el Estatuto de Valorización en el Municipio de Santiago de Cali".

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
 Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
 Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
 Acción de Nulidad y Restablecimiento
 Sentencia de Segunda Instancia

Posteriormente, el párrafo del artículo 1º del Acuerdo 190 de 2006¹⁸ determinó que el "beneficio" se debe entender "...en su concepto más amplio y general, sin limitarlo al de mayor valor o plusvalía y sin calificarlo necesariamente con una connotación económica", lo que no riñe con las normas de rango constitucional y legal que informan la contribución de valorización y que no distinguieron la clase de beneficio que puede ser objeto del gravamen.

En ese sentido, el artículo 2º, ibídem, señaló que la aplicación de la contribución por valorización debe observar los conceptos de beneficio directo o local y, beneficio general, así:

"La Distribución del gravamen se aplicará por Beneficio Directo cuando se trate de la construcción de una obra pública puntual, o de un conjunto de obras públicas que presenten una continuidad especial, geométrica y geográfica. La Distribución del gravamen se aplicará por Beneficio General cuando se trate de la construcción de un conjunto de obras públicas ubicadas en diferentes lugares del Territorio Municipal y que por su localización, tipo de obra y significación urbana, generan beneficio a toda la ciudad". (Se subraya).

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, el artículo 6º del Acuerdo 241 de 2008¹⁹ fijó en \$800.000.000.000 el monto distributable de la valorización y el artículo 8º, ejusdem, estableció que el Plan de Obras coloquialmente denominado "21 Megaobras", está conformado de la siguiente forma:

Nº	Obras	Valor de la inversión (En millones de pesos).
1	Soluciones peatonales	\$6.100
2	Ampliación y construcción de la Carrera 80 entre Calles 2 Oeste y Calle 5	\$14.400
3	Intersección vial a desnivel Autopista Sur con Carrera 44	\$16.500
4	Intersección vial a desnivel Autopista con Carreras 66 y 70	\$32.000
5	Intersección vial a desnivel Carrera 8 con Calle 70	\$35.200
6	Ampliación vía al Mar	\$40.000

¹⁸ "Por el cual se modifica y adiciona el Acuerdo 0178 de 13 (sic) febrero de 2006, se desarrolla el concepto de valorización por beneficio general y se dictan normas complementarias y conexas".

¹⁹ "Por medio del cual se modifican unos artículos de los Acuerdos 178 y 190 de 2006, se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio general para la construcción de un plan de obras, se aprueban unas vigencias futuras excepcionales y se dictan otras disposiciones".

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
 Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
 Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
 Acción de Nulidad y Restablecimiento
 Sentencia de Segunda Instancia

7	Solución Vial Chipichape Calle 36 Norte	\$5.000
8	Construcción y rehabilitación: Carrera 29 entre Calle 34 a Diagonal 30 y Diagonal 30 a Autopista Simón Bolívar; Cra. 28D entre Calles 44 a 54; y Vía a la Paz (Comuna 18)	\$5.500
9	Intersección vial a desnivel Avenida Ciudad de Cali con carrera 1	\$5.000
10	Intersección vial a desnivel Autopista Simón Bolívar con carrera 100	\$18.000
11	Pavimentación 2 calzadas de la Calle 72W entre Carreras 27G y 28 J y Construcción Parque Longitudinal del Distrito de Aguablanca	\$10.000
12	Prolongación Avenida Circunvalar	\$115.300
13	Prolongación Avenida Ciudad de Cali	\$13.000
14	Ampliación Vía Pance hasta la Vorágine, incluye cicloruta	\$18.200
15	Construcción y rehabilitación: Calle 16 entre carreras 50 hasta la 105 carrera 1D con Calle 73 A y 84	\$19.800
16	Construcción de 250 km de vía (Cruces Arterias Principales y Secundarias) Vías principales	\$180.000
17	Hundimiento Av. Colombia	\$20.000
18	Parque Alameda Av. Roosevelt Calle 34	\$15.000

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
 Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
 Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
 Acción de Nulidad y Restablecimiento
 Sentencia de Segunda Instancia

19	Parque Río Cali	\$16.000
20	Plazoleta de la Caleñidad y Granada	\$15.000
21	Ciudadelas Educativas – CE: a.- CE Contiguo a la ESE Isaías Duarte Cancino. b.- CE de la Troncal de Aguablanca y Avenida Ciudad de Cali. c.- CE en la Institución Educativa Eustáquio Palacios	\$80.000
Total		\$680.000²⁰

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

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

Y es que el beneficio esperado por la ejecución de las obras no corresponde al arbitrio del órgano de representación popular del municipio, pues en el informe final expedido por la Subsecretaría de Apoyo Técnico de la Alcaldía de Santiago de Cali²¹ se evaluaron los beneficios esperados con la construcción de las obras y se establecieron, entre otros, el ahorro en tiempo de desplazamiento de los propietarios y poseedores de los predios afectados, el ahorro en combustible y una menor contaminación, lo que a la larga también conlleva un incremento en el valor de los inmuebles.

Sobre este punto, la Sala advierte que a pesar de que los demandantes debían desvirtuar el beneficio general derivado de la ejecución de las obras señaladas, mediante el uso de los medios de prueba legalmente permitidos²², no lo hicieron y sus simples afirmaciones, según las cuales el concejo no era competente para establecer el "beneficio general", no bastan para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos demandados.

Tampoco es posible afirmar que la expresión demandada viola el principio de equidad tributaria, pues en los acuerdos demandados, para la distribución de

²⁰ El monto señalado no incluye el porcentaje para gastos imprevistos ni para gastos de administración.

²¹ Visible en los folios 338 a 535 del cuaderno de antecedentes.

²² El artículo 177 del Código de Procedimiento Civil estableció que "Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen".

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

la contribución por beneficio general se tuvo en cuenta el estrato²³, la categoría de los predios²⁴, el beneficio relativo²⁵ y la absorción del monto distribuible²⁶.

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

Por ende, se tiene que la categorización de "beneficio general" se enmarca en primer término como un factor que se delimita de manera directa por la competencia legal que le asiste a los entes territoriales, y en segundo lugar, por la clase de obras a ejecutar y la afectación individual que tengan en los predios ubicados en la jurisdicción del municipio, la cual debe ceñirse a unos métodos y factores de distribución.

Dentro de la actuación desplegada el demandante echa de menos un estudio técnico que se hubiese efectuado por parte la Administración accionada, con antelación a los actos acusados, cuyo contenido diera luces de los parámetros utilizados para la concreción de esa variable (beneficio general – individualizado por predio), sin embargo, contrario sensu de lo manifestado por el recurrente, dentro del plenario se observa:

Beneficio general por la modificación de 5 intersecciones y rehabilitación de 11 tramos de vías	"(...) 10. Capacidad de contribución al pago de los beneficios por valorización, ingresos, riqueza, estrato y naturaleza del beneficio recibido 10.1 PRIMERA PARTE
---	---

²³ El artículo 4º del Acuerdo 241 de 2008 estableció que la distribución de valorización debe tener en cuenta, entre otros aspectos, el factor de estratificación socioeconómica. Así mismo, en el Parágrafo 2º del Acuerdo 190 de 2006 se estableció que los predios ubicados en los estratos 1 y 2 estaban exceptuados del porcentaje de administración del recaudo, previo cumplimiento de ciertos requisitos.

²⁴ Los artículos 7º del Acuerdo 190 de 2006 y 4º del Acuerdo 241 de 2008 establecieron como categorías de predios los destinados a usos residenciales, comerciales, industriales, institucionales públicos y privados, lotes, predios suburbanos y rurales.

²⁵ El Parágrafo 2º del artículo 7º del Decreto 190 de 2006 estableció que el Municipio, a través de la Secretaría de Infraestructura y Valorización tendrá en cuenta el grado de beneficio relativo según las siguientes categorías: Áreas de beneficio mayor; Áreas de beneficio medio; Áreas de beneficio menor y; Áreas de beneficio mínimo.

²⁶ En el Parágrafo 3º del artículo 7º del Decreto 190 se estableció un porcentaje de absorción del monto distribuible según el estrato, que fue modificado por el artículo 3º del Acuerdo 241 de 2008.

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
 Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
 Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
 Acción de Nulidad y Restablecimiento
 Sentencia de Segunda Instancia

<p>en la ciudad de Cali –Subsecretaría de Apoyo Técnico de la Alcaldía de Santiago de Cali</p>	<p>Resultados de la estimación de la capacidad de pago (...) Resultados finales</p> <p>En resumen, el modelo adoptado por este trabajo para el análisis de la capacidad de contribución de los propietarios de predios a la valorización que percibirán por las obras a realizar combina los siguientes criterios:</p> <p>Que se relacione la capacidad de pago con el estrato para ser coherente con los sistemas de valoración de cobros que tiene la ciudad.</p> <p>Que tome en consideración como factor fundamental de capacidad de pago la generación de rentas por parte de los inmuebles.</p> <p>Que aplique criterios de equidad y progresividad a los propietarios de menores ingresos que habitan en sus propiedades, según los 3 criterios expuestos (FIs. 147 a 275, Cdo 1A)</p> <p>(...) Beneficio generado por la modificación de 5 intersecciones y rehabilitación de 11 tramos de vías en la ciudad de Cali</p> <p>Objetivo general</p> <p>El objetivo de este documento es el de evaluar algunos de los beneficios para la población de la ciudad de Cali generados por la construcción de los proyectos viales del Plan de Megaobras.</p> <p>0.1.1 Proyectos de intersecciones viales evaluados</p> <p>En este documento se estima el beneficio causado por la construcción de glorietas y pasos a desnivel en las siguientes intersecciones: - Avenida Ciudad o Avenida Calle 73 x Carrera 1 – Autopista Oriental o Avenida Calle 70 x Carrera 8, Autopista Sur x Carrera 44, Autopista Su x Carrera 66- Autopista Simón Bolívar o Calle 25 x Carrera 100 (...)</p> <p>Se han evaluado los beneficios causados por los ahorros en el tiempo de desplazamiento de la población, en el combustible ahorrado por los propietarios y usuarios de los vehículos y en la menor contaminación que se causará a los habitantes de toda la ciudad. (Fis. 179 a 378, Cdo Anexo 2)</p>
<p>MEMORIA TÉCNICA “DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR LA CONSTRUCCIÓN DE 21 DE MEGA OBRAS EN LA CIUDAD DE SANTIAGO DE CALI - SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y VALORIZACIÓN</p>	<p>“Aunque existen varias metodologías para irrigar el monto distribuible en las obras a ejecutarse por el sistema de Valorización el Concejo de la ciudad determinó que se empleara las áreas y factores; la cual ciertamente garantiza muy buenos resultados comparadas con otras que exigen el conocimiento de un sin número de parámetros, una serie de comparaciones con casos “similares” y la predicción del comportamiento futuro de una serie de variables socioeconómicas.</p> <p>Con el propósito de obtener una distribución que contemple el hecho como factor determinante que los diferentes predios absorben el beneficio de manera particular, en primera instancia se contempló el destino económico de cada inmueble.</p> <p>Con este propósito se adoptó la clasificación existente en la base catastral que permite clasificar los predios en:</p> <p>Residenciales Comerciales Institucionales Industriales Lotes</p> <p>La proporción del monto distribuibles en cada destino económico fue calculada en cuenta el área y el avalúo</p>

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
 Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
 Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
 Acción de Nulidad y Restablecimiento
 Sentencia de Segunda Instancia

	que le corresponden a cada grupo dentro del total del estudio." (Fis. 1 a 178, Cdo Anexo 2)
--	---

Al respecto del informe final antes señalado, se debe destacar que su contenido fue examinado por el Consejo de Estado dentro del proceso No. Interno 19465, en el que se resolvió en segunda instancia la controversia planteada en relación con la legalidad del de Acuerdo 0241 de 2008, por medio del cual el Concejo de Cali autorizó el cobro de contribución por valorización, en aquella jurisprudencia se indicó que dicho soporte sustentó los beneficios derivados de la ejecución de las obras, así:

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

Y es que el beneficio esperado por la ejecución de las obras no corresponde al arbitrio del órgano de representación popular del municipio, pues en el informe final expedido por la Subsecretaría de Apoyo Técnico de la Alcaldía de Santiago de Cali se evaluaron los beneficios esperados con la construcción de las obras y se establecieron, entre otros, el ahorro en tiempo de desplazamiento de los propietarios y poseedores de los predios afectados, el ahorro en combustible y una menor contaminación, lo que a la larga conlleva un incremento en el valor de los inmuebles (...)"²⁷, (Se destaca)

Por consiguiente, en virtud de lo expuesto desestima la Sala el argumento de los actores en el sentido de manifestar que el ente demandado no efectuó estudios previos en los que determinara el factor de beneficio derivado de la repercusión de las obras desplegadas, por cuanto, en los antecedentes administrativos antes señalados se observa no solo el establecimiento de la repercusión general de las obras sino también la discriminación de dicho factor en relación con las características de los predios gravados, con ocasión a las 21 megaobras descritas.

²⁷ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA - Consejera Ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ - Bogotá D.C., veintiuno (21) de agosto dos mil catorce (2014). Radicación: 760012331000201000544 -Número interno: 19465 -Demandante: PABLO ALBERTO BARRERO VARGAS Y OTRO -Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

Ahora bien, no desconoce esta instancia que el apelante presentó una serie de reparos en relación al contenido de los documentos aludidos, sin embargo, tales alegaciones no tienen la virtualidad de negar su existencia y previa realización a los actos demandados, esto sin perjuicio de las consideraciones que se adopten en el siguiente acápite relacionado con la supuesta vulneración del debido proceso por no haber presuntamente puesto en conocimiento del representantes de los propietarios la información inmersa en el contenido de los mismos.

Corolario de lo expuesto, observa esta instancia que si bien la parte actora presentó motivos de disenso frente a los soportes antes señalados, su veracidad se encuentra incólume dado que la misma no tachó su contenido en el momento procesal pertinente, tal como lo dispone el artículo 289 del Código de Procedimiento Civil.

No obstante, para este Tribunal queda claro que la Administración fundamentó la concurrencia del beneficio general y su individualización particular respecto de cada predio, según la evaluación de los factores físicos y económicos delimitados dentro de la ejecución de las obras que dieron origen a los actos acusados. Y en razón a ello, se niega el cargo debatido.

9.3.3. Pasó por alto, la falladora en comento, efectuar el análisis de la falta de participación de los representantes de los propietarios en la fase previa a la expedición de la resolución distributiva

Previo a dilucidar el cargo descrito, se debe precisar que el recurrente dentro de la sustentación de su recurso de apelación expuso que la Administración representada en este caso, por la Secretaría de Infraestructura y Valorización había hecho caso omiso a los oficios en los que se le solicitó, por la juzgadora de primera instancia, la remisión de los documentos decretados como pruebas dentro del presente asunto, de cuyas anotaciones vale extraer:

"(...) El Secretario de Infraestructura no hizo entrega de las pruebas decretadas y no dio respuesta al oficio del Juzgado de Conocimiento,

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
 Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
 Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
 Acción de Nulidad y Restablecimiento
 Sentencia de Segunda Instancia

El 15 de febrero de 2011, solicité al Juzgado requerir al Secretario de Infraestructura y Valorización remitiera al expediente los documentos solicitados mediante oficio 2293-2010-00244 de diciembre 16 de 2010.

El 23 de enero de 2012 solicité al despacho requerir nuevamente al Secretario de Infraestructura y Valorización el aporte de las pruebas decretadas.

Mediante auto de sustanciación 216 de marzo 05 de 2012 (folio 484) el despacho ordenó requerir nuevamente, al Secretario de Infraestructura y Valorización del Municipio de Cali, el aporte de las pruebas decretadas u solicitadas.

El juzgado primero administrativo libró el oficio No. 522 de abril 9 de 2012, en el cual formulaba SEGUNDO REQUERIMIENTO al Secretario de Infraestructura y Valorización (Folio 845).

El 10 de Mayo de 2012 solicité nuevamente al Despacho requerir al Secretario de Infraestructura y Valorización que remitiera los documentos decretados y solicitados como prueba.

Mediante auto de sustanciación 467 de Mayo 18 de 2012, el Juzgado dispuso requerir al Secretario de Infraestructura y Valorización por tercera vez. El auto se notificó a las partes por estado 57 fijado el 23 de mayo de 2012. (Folio 487)

A folio 489 del expediente obra constancia secretarial de Julio 27 de 2012 del siguiente tenor: "A despacho del señor Juez la presente demanda, indicándole que el término se encuentra vencido y la parte demandada no ha cumplido con la carga procesal impuesta. Sírvase Proveer.

El Despacho profirió el Auto Interlocutorio 852 de 30 de julio de 2012 (folio 489), en el cual se refiere el Auto de Pruebas No. 993 de 2010 (Folios 472 y 473), al oficio 2293 (folio 477) y al oficio 522 (folio 485) y manifestó: "Habiéndose vencido el término probatorio sin que las pruebas, que reposan en poder de la entidad ésta las hubiere allegado, trasgrediendo el deber (...) Al alegar de conclusión la señor apoderada de la parte demandada aduce que el oficio 522 no tiene constancia de recibido. (...) La apoderada del Municipio – Secretaria de Infraestructura y valorización, aduce que los antecedentes del acto demandado fueron aportados en copia auténtica con la contestación de la demanda (...) (Fls.665 a 666, C1)

Por su parte, la actora a folio 679 del cuaderno principal reiteró:

"(...) En la demanda solicité como pruebas "B.DOCUMENTOS QUE SE SOLICITAN" que se solicitara al Secretario de Infraestructura y Valorización del Municipio, remitir con destino al expediente: (...) Mediante Auto 993 de Noviembre 16 de 2010 (FOLIOS 472-473) EL DESPACHO DECRETÓ LA PRUEBA SOLICITADA. Como sea relacionado antes en este memorial, se libraron los oficios solicitando los documentos, requiriendo al Secretario de Infraestructura y valorización la entrega de los documentos, se notificaron las partes por estado los autos en que se decretaron las pruebas y se ordenó requerir al demandado el suministro de los documentos solicitados, y el secretario de Infraestructura y Valorización, la parte demandada, nunca dio respuesta a lo solicitado por el despacho, nunca hizo entrega de los documentos solicitados, que constituyen antecedentes de los actos demandados, que debió haber suministrado inclusive con la contestación de la demanda (...) (Fls. 680 a 681, C1)

*Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia*

No obstante, la presunta inactividad probatoria de la accionada, fue alegada por la apelante en folios distintos y de dos maneras: (i) la primera, reseñando lo ocurrido, pero sin conectarla con un cargo específico contra el fallo (Folios 665 a 666 del cuaderno principal); (ii) la segunda, en la que repitió tal situación procesal, pero enlazándola al cargo de falta de participación de los aludidos representantes de los propietarios (Folios 679 a 681 del cuaderno principal).

De lo transcrito, observa esta instancia que el apelante hizo una relación de los requerimientos que el juzgado de conocimiento realizó dentro de la apertura del periodo probatorio, argumentación de la cual se echa de menos un cuestionamiento directo respecto de la actuación desplegada por la A quo, así como de la decisión adoptada en primera instancia, debido a que la misma pone de presente la supuesta conducta desplegada por la Secretaría de Infraestructura en comento, frente a los documentos solicitados en el auto de pruebas.

Luego, de la sustentación dada en relación al comportamiento de la referida Secretaría municipal, resulta admisible colegir que, la misma en modo alguno cuestionó las reflexiones hechas por la falladora de primer grado en relación a los referidos soportes documentales, sino que por el contrario, su contenido integra una relación fáctica de las actuaciones procesales surtidas con antelación a la sentencia impugnada, sin que respecto de ellas se hubiese concretado un motivo de disenso del fallo objeto de impugnación ante esta instancia, esto es, que hubiese culminado su relato probatorio con una conclusión relativa a una omisión o acción de la juzgadora respecto a la valoración de la supuesta inactividad de la accionada en aportar dichos documentos.

Por lo que esta Corporación solo está obligada a estudiar el cargo en lo que atañe exclusivamente a lo dicho por el a quo con relación a la participación de la comunidad en la expedición del acto acusado, mas no lo hará sobre la acusación en contra de la administrada por la presumible renuencia en remitir los antecedentes administrativos reseñados, dado, se reitera, no constituye un

motivo de contradicción frente a la sentencia objeto de discusión que deba ser materia de estudio.

Aunado a lo anterior, vale destacar que, de conformidad con el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, la competencia de esta instancia como juez Ad quem se concreta en aquellos puntos que resultaron desfavorables al apelante, y por lo tanto, este Tribunal no se encuentra facultado para enmendar la providencia impugnada en la parte que no fue objeto del recurso, como efectivamente ocurrió en este punto, por cuanto, se reitera del argumento descrito en precedencia, se echa de menos la fundamentación de una inconformidad que vaya más allá de la exposición de las etapas procesales surtidas en el plenario.

Por consiguiente, efectuada la anterior aclaración, procede la Sala a evaluar el argumento del recurrente, en punto de la supuesta omisión de la A quo en el sentido de haber omitido el análisis de la participación de los representantes de los propietarios como requisito de procedimental para emitir las resoluciones acusadas, bajo las siguientes consideraciones:

Expresó que la falladora en mención, inobservó el desconocimiento del debido proceso bajo la perspectiva de los artículos 53 (modificado por el artículo 16 del Acuerdo 261 de 2009) y 55 del Acuerdo 178 de 2006, que regulan la participación de los representantes de los propietarios en la fase previa a la expedición de la resolución distributiva, en la medida que al señor Marmolejo Valera, en ejercicio de su representación no le fueron resueltas las observaciones que presentó en relación al proyecto de liquidación, distribución y cobro de la contribución de la valorización, así como tampoco se le puso en conocimiento todos los soportes previos a la expedición de la resolución demandada.

Observa la Sala, tal como se ha expresado en los cargos anteriores que si bien, la falladora de instancia en relación a este tema no emitió un pronunciamiento específico sobre las alegaciones en comento, dicha eventualidad no permite tal como pretende el recurrente declarar la nulidad de las decisiones cuestionadas,

sin que antes se hayan dilucidado las particularidades propias del expediente respecto de tales argumentos. Por lo que, conforme al análisis de la inconformidad descrita, se procede a determinar si le asiste o no la razón, respecto de la vulneración de la garantía invocada, de acuerdo a las consideraciones, a saber:

El artículo 40 de la Constitución Política²⁸ señala que todos los ciudadanos tienen derecho a hacer parte de la conformación, ejercicio y control del poder político, así como de cualquier forma de participación democrática.

*"La participación derivada, en general de los artículos 2 y 40 de la Constitución Política, es, además, un eje fundante del Estado y una característica del modelo democrático, pues el principio de democracia participativa plantea un complemento al modelo clásico de representación en el Congreso, acercando a los ciudadanos a la adopción de las decisiones centrales, bien sea políticas públicas, proyectos de desarrollo o programas específicos diseñados para alcanzar las metas comunes. Ahora bien, en aquellos eventos en los que se ha analizado la tensión entre la obligación estatal de defender el espacio público por el interés general, de un lado, y los bienes ius fundamentales de los afectados con la medida, como los vendedores ambulantes, de otro, se ha considerado que el Estado, a través de las autoridades competentes, está en el deber de escuchar a estos últimos y de garantizar una participación efectiva en la toma de las decisiones que los involucran. Esa participación, aunque no puede asimilarse al derecho a la consulta de comunidades étnicamente diferenciadas, debe dotarse de significado, pues no puede comprender simplemente el llamado a participar en una reunión informativa, sino que la autoridad administrativa está en la obligación de valorar, técnica y jurídicamente, las inquietudes planteadas por los afectados, previendo medidas tales como la reubicación o la implementación de programas de educación e inserción al mercado laboral formal, entre muchas otras. Por este motivo, debe recordar la Sala al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta que es su obligación constitucional involucrar a los vendedores informales en la adopción de las decisiones que tienen incidencia en el ejercicio de su labor, e implementar las medidas conducentes a favor de la igualdad material".*²⁹

²⁸ Constitución Política. **ARTICULO 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (E), Bogotá, D.C., 6 de marzo de 2014, Radicación número: 47001-23-33-000-2013-00224-01(AC).

En virtud de la posición jurisprudencial anotada, se tiene que el Estado, a través de sus entidades territoriales debe garantizar la intervención de la comunidad en las decisiones que los afecten, máxime en tratándose de la adopción de políticas públicas, proyectos de desarrollo o programas específicos, en los que, se hace necesario escuchar sus inquietudes y valoraciones respecto de su desarrollo.

Dentro de la regulación interna del Municipio de Santiago de Cali, el artículo 36 del Acuerdo 0178 de 2006 modificado por el Acuerdo 0261 de 2009, se señala la etapa de intervención y participación de los propietarios, de cuyos parámetros valer resaltar:

"(...) Artículo 36. Participación de los propietarios y/o poseedores. Los propietarios y/o poseedores de inmuebles que han de ser gravados con contribución de valorización por una obra, plan o conjunto de obras, serán convocados a elegir sus representantes, quienes intervendrán en las etapas de estudio del presupuesto cuadros de la obra, plan o conjunto de obras y fijación del monto a distribuir, así como en el análisis del proyecto de liquidación de distribución de las contribuciones y en la vigilancia de la inversión de fondos de conformidad con lo establecido en el presente estatuto. (...)"

Por su parte, el artículo 53 ibídem, a los aludidos representantes les es fue encargadas varias obligaciones, así:

"(...) Obligaciones de los Representantes. Son obligaciones de los representantes de los propietarios o poseedores:

(...) c) Hacer las sugerencias u observaciones conducentes para que el presupuesto se ajuste a la realidad teniendo en cuenta la conveniencia de los contribuyentes, la buena calidad de la obra y los fines de interés público de las mismas y la suficiente previsión para evitar los futuros reajustes en el presupuesto de las obras.

d) Presentar sugerencias al proyecto de liquidación, distribución y cobro dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al traslado del mismo, las cuales deberán decidirse por el Municipio de Cali Secretaria de Infraestructura y Valorización por resolución motivada dentro de los (8) días hábiles siguientes a su presentación. Si no presentaren sugerencias se entenderá que están de acuerdo con el proyecto sometido a su consideración.

La aceptación de los representantes de los propietarios o poseedores a los proyectos, no es requisito para la validez legal de los actos administrativos que los aprueben.

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

e) Participar en el estudio de reparto de la contribución, con el fin de asegurar su correspondencia con el beneficio con el beneficio y con la equidad.

g) Poner en conocimiento de la Administración Municipal las irregularidades que se pudieren presentar en los procedimientos administrativos y técnicos del desarrollo de obras.

h) Solicitar la liquidación definitiva del costo de la obra, plan o conjunto de obras, tan pronto como se concluya el plazo establecido, para definir ajustes a cargo de los contribuyentes y participar directamente en tal liquidación (...)" (Se destaca)

De lo descrito, se tiene que dichos miembros se eligen con el propósito de: i) presentar sugerencias tendientes a que el plan de presupuesto que se pretende ejecutar se desarrolle conforme a la realidad y conveniencia de los contribuyentes, ii) delimitar observaciones relacionadas con el proyecto de liquidación, distribución y cobro de la referida contribución iii) participar en el estudio de reparto, iv) poner en conocimiento irregularidades que se presenten en la ejecución de los procedimientos administrativos desplegados y v) solicitar la liquidación definitiva surtido el plazo establecido para ello. De ahí, que se evidencia que el presupuesto de la participación se desarrolla en la medida que se cumplan las acciones anotadas en precedencia, las cuales se delimitan dentro de una etapa de consulta de las opiniones de los propietarios y/o poseedores transmitidas a través del grupo de representantes designados para ejercer dicha labor.

Aunado a lo expuesto, resulta conveniente precisar que el artículo 55³⁰ del Acuerdo 178 de 2006, de manera expresa condicionó la expedición de la resolución de distribución y asignación individual a que se surtiera la etapa de intervención de los pluricitados representantes y se resolviera las objeciones por la administración municipal.

Luego, teniendo en cuenta el imperativo, se debe establecer si de conformidad con el dicho del apelante, dentro de la actuación desplegada por el Municipio de Cali se inobservó el debido proceso en dicha fase participativa, comoquiera

³⁰ Artículo 55°. Expedición del acto administrativo de imposición. Una vez surtida la intervención de los representantes de los propietarios y resueltas las objeciones por la administración municipal, corresponde al Alcalde del Municipio de Santiago de Cali aprobar por medio de Resolución motivada la distribución y asignación individual de las contribuciones de valorización

que al señor Varela Marmolejo uno de los representantes de los propietarios no se le dio respuesta a ninguna de sus observaciones y se le omitió la totalidad de la información previa a la decisión acusada, en razón a ello se resaltan los siguientes hechos probados:

-El 30 de julio de 2009, el señor Ramiro Varela Marmolejo en su calidad de Representante de los predios gravados con la contribución por valorización por el plan de obras denominado 21 MEGAOBRAS a realizarse en el Municipio de Santiago de Cali presentó concepto y decisión sobre el proyecto de aprobación, liquidación, distribución y cobro, en los siguientes términos:

"(...) 1. Por medio del cual se aprueba el presupuesto.

Consideraciones:

El presupuesto de las 21 MEGAOBRAS entregado con el proyecto de resolución en referencia, contiene un costo de \$960.309.667.0009.93 (...) El costo de \$960.309.667.0009.93 es la sumatoria del costo de las 21 MEGAOBRAS de conformidad al cuadro que contiene el proyecto de resolución. Los cinco Representantes encontramos que algunas obras no tienen los estudios definitivos y por lo tanto su costo real es inexistente todavía y en consecuencia el presupuesto de las 21 MEGAOBRAS no es real (...)

Así mismo doy fe que los Señores diseñadores de las obras siguientes, informaron que los estudios no estaban terminados:

(...) Dentro de la información de cada presupuesto, obviamente se debe intervenir en el diseño de los mismos, concluyendo que los proyectos urbanísticos y arquitectónicos de las 21 MEGAOBRAS incumplen todos la ley 1083 del 2006 o ley de movilidad, que ordena privilegiar la movilidad no contaminante como: andenes, ciclovías, senderos peatonales, se exceptúa el proyecto del hundimiento de la Avenida Colombia que trabaja excelentemente el espíritu de dicha ley.

Ninguno de los proyectos contiene licencia ambiental, lo que modifica sustancialmente sus presupuestos y en consecuencia los costos y el monto del gravamen a distribuir.

Concepto

Por lo anterior, en documentos y estudios aportados, no es posible obtener el costo real de la mayoría de las obras y por lo tanto no es posible obtener la información verídica del presupuesto total del proyecto: LAS 21 MEGAOBRAS.

Decisión

Se recomienda abstenerse de aprobar el presupuesto del plan de obras o conjunto de obras, aprobado mediante el Acuerdo 241 de 2008, modificado por el Acuerdo 261 de 2009.

2. Por medio del cual se aprueba la liquidación, distribución y cobro para el plan de obras, (...)

SUGERENCIAS

Los contratistas concesionarios encargados de la construcción de las 21 Megaobras no están autorizados por Acuerdo Municipal, para terminar ni ajustar los estudios y por lo tanto, se sugiere abstenerse de seguir sustentando esta posibilidad como tabla de salvación ante la falta de la terminación de los estudios definitivos. (...) (Fls. 163 a 166, Cdo 1)

-El 19 de agosto de 2009, El Secretario de Infraestructura y Valorización expidió la Resolución No. 4151.0.21.545 "(...)POR LA CUAL SE DA RESPUESTA A LA SUGERENCIAS DE LOS REPRESENTANTES DE LOS PROPIETARIOS Y/O POSEEDORES DE PREDIOS EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI QUE SERAN GRAVADOS CON LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR EL PLAN DE OBRAS POR BENEFICIO GENERAL APROBADO POR EL ACUERDO MUNICIPAL 0241 DE SEPTIEMBRE DE 2008 (...)", en cuyo contenido respecto de las observaciones del señor Varela Marmolejo precisó:

(...) Que la Secretaria de Infraestructura y Valorización efectuó la socialización de los estudios técnicos, presupuestos, factorización y distribución de las contribuciones de valorización con los representantes de los propietarios y/o poseedores de predios en Santiago de Cali.

Que en dicha socialización se presentó y entregó a los representantes el proyecto de liquidación, distribución y cobro de la contribución de valorización, con el propósito de que se revisara y presentaran sobre el mismo, las observaciones y sugerencias que consideraran pertinentes, dentro del término de cinco (5) días hábiles, tal como lo estipula el literal c del artículo 53 del Acuerdo 0178 de 2006

Que dentro del término para la presentación de observaciones, los representantes radicaron ante la Secretaria de Infraestructura y Valorización un total de 59 sugerencias y observaciones" (Fl. 168, C1)

INGENIERO RAMIRO VARELA

Sugerencia 54. Los contratantes concesionarios encargados de la construcción de las 21 Mega obras no están autorizados por Acuerdo Municipal, para terminar ni ajustar los estudios y por tanto, se sugiere abstenerse de seguir sustentando esta posibilidad como tabla de salvación ante la falta de la terminación de los estudios definitivos.

Respuesta:

El plan de obras que se va a ejecutar financiando por el sistema de contribución por valorización, se ejecutará a través de concesiones, las cuales se adjudicaran por medio de procesos licitatorios; en contratos y modalidades de contratos a precio global, el contratante suministrará los diseños y el oferente adoptará los mismos, asumiendo la construcción bajo supervisión y acuerdo con el Municipio de Santiago de Cali. (...) (Fls. 168 a 194, Cdo 1)

-El 4 de septiembre de 2009, el Alcalde del Municipio de Santiago de Cali expidió, la Resolución No. 411.0.21.0169

(...) Que por Decreto No. 411.0.20.0277 del 8 de Julio de 2009, el Señor Alcalde de Santiago de Cali, posesiona como representante de los propietarios y/o poseedores de los predios que serán gravados con la contribución de valorización por la obra o plan de obras a realizarse en el Municipio de Santiago de Cali, aprobadas por el acuerdo 0241 de 2009, de conformidad con el Acta de Escrutinio No. E-26MO de fecha 30 de junio de 2009, así:

REPRESENTANTES PRINCIPALES

No.	CANDIDATO	No. CEDULA	No. DE VOTOS
029	ALBA ALAIS ARIAS JIMENEZ	31.914.503	2.167
044	LILIANA GUTIERREZ GAVIRIA	31.573.826	1.771
045	JAVIER JIMENEZ CARDONA	16.450.996	1.406
025	RODRIGO FLOREZ CARDENAS	16.679.517	1.113
015	LINO RAMIRO VARELA MARMOLEJO	16.587.269	1.027

(...)
 Que a partir de su posesión, los representantes de los propietarios y/o poseedores de predios, principales y suplentes, fueron convocados por la Administración Municipal a fin de socializar el proyecto, permitir su participación en las etapas de fijación del monto total distribuible, análisis de los estudios de beneficio y proyecto de liquidación de las contribuciones, escuchando y resolviendo las objeciones que se han presentado, proceso que se surtió desde el día 9 de julio hasta el 5 de agosto de 2009, culminando con la entrega de las sugerencias y observaciones presentadas a la Secretaría de Infraestructura y Valorización, las cuales fueron resueltas en su oportunidad, mediante acto administrativo, contenido en la Resolución No. 4151.0.21.545 de Agosto 19 de 2009. (...) (Fls. 2 a 7 C1)

- El 10 de febrero de 2011, el Juzgado Primero Administrativo de Cali recibió la declaración del señor LINO RAMIRO VARELA MARMOLEJO, de cuyos apartes de resalta:

"(...)PREGUNTADO: haga un relato respecto al trámite que se le dio por parte de la administración municipal de Santiago de Cali para la distribución de los aportes de valorización en especial la participación que usted tuvo en dicho proceso respecto de las "Mega Obras": CONTESTO: me presenté como candidato a representante de los propietarios gravados en valorización en virtud de la publicación en el diario el País en donde se le solicitaba a todos los ciudadanos propietarios de predios que tenía el derecho de elegir unos representantes ante unas obras que se iban a realizar por el sistema de valorización. Al conocer que cumplía con todos los requisitos legales para tal postulación me inscribí y empecé a

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

conversar con caleños a quien pudiera representar. Esto fue entre los meses de diciembre del 2008 y febrero de 2009, lo cual se dilato por parte de la administración municipal hasta que salió una convocatoria modificatoria, se hicieron las elecciones y resulté elegido como representante de los propietarios de predios, que iban a ser obligados de conformidad a la (sic) ley a contribuir con la valorización para ejecutar mediante la construcción de unas obras. Un plan llamado 21 mega obras. En la primera semana de julio de 2009 fuimos convocados por el señor alcalde al acto de entrega de las credenciales (...) **y desde allí nos convocaron a unas series de reuniones** a partir del 9 de julio de 2009 que finalizaron el 9 de agosto de 2009 **en estas reuniones los representantes sugerimos un plan de trabajo consistente en una agenda para desarrollar la responsabilidad que determina la ley 1ra de 1993 y el acuerdo 178 de 2006 y acuerdos modificatorios (...)**
PREGUNTADO: (...) El acuerdo 178 de 2006 modificado por el acuerdo 261 de 2009, (...) dispone "participar en el estudio de reparto de la contribución con el fin de asegurar su correspondencia con el beneficio y la equidad" **sírvase informar al despacho que información y documentos puso a su disposición o le entregó la administración municipal con relación a la contribución de valorización a distribuir, la forma como se haría el reparto de contribuciones a los contribuyentes y la individualización de las contribuciones a los propietario.** CONTESTO: Nosotros empezamos a trabajar con la administración municipal y desde el primer día encontramos mucha ausencia de información y en los que respecta a la forma como se distribuyó y se liquidó la contribución de valorización, esta reunión fue aplazada una vez nos dimos cuenta que estaban terminando de procesar las información acerca de los estudios que aparentemente permitía hacer al distribución y liquidación de la contribución de valorización. Se nos presentó un señor de bogota ABEL RICO BAEZ con otro asesor de apellido PABON y ellos nos dieron una información general, que fue la que posteriormente salio en prensa y correspondía al valor de contribución promedio por estrato socioeconómicos en sectores residenciales y algunos sectores comerciales. En ningún momento se nos presentó una liquidación de la distribución de valorización detallada y mucho menos predio a predio, información que se nos ofreció entregar posteriormente y nunca se entregó solamente recibimos la información de un documento preparado por el señor Rico Báez el cual voy a poner a consideración del despacho, es la memoria técnica de una distribución fechada julio de 2009. Dicha memoria técnica se encuentra en el expediente entre los folios 105 a 162, CONSTANCIA la cual ha sido cotejada con la que coloca de presente al testigo misma y se trata de la misma memoria técnica se había solicitado poner de presente al testigo en el acápite de pruebas de la demanda. PREGUNTADO: Sírvase informar al despacho si en esta etapa del proceso de distribución de la Administración Municipal le hizo entrega, facilitó o permitió el acceso a los presupuestos de las obras o costos de las obras o costos de las obras a ejecutar debidamente soportados, con base en los cuales se determinaría la base gravable y la contribución a distribuir? CONTESTO: La administración municipal con la secretaria de infraestructura y valorización como entidad ejecutante del proyecto, nunca pudo entregar los costos definitivos de obra como lo ordena el estatuto de valorización de orden nacional y el Acuerdo 261 de 2009 (...) PREGUNTADO: Sírvase informar al despacho si la Administración Municipal les presentó a los representantes de los propietarios un estudio o documento en el cual se determinará el área de beneficio de las obras a ejecutar por el sistema de valorización o les explicó como se había determinado el área de beneficio que sería afectado con la contribución de valorización CONTESTO: en ningún momento se nos presentó el área de beneficio de las obras a ejecutar por el sistema de valorización o se nos explicó como (sic) de había determinado el beneficio por la contribución de valorización, pero yo que soy acucioso como ingeniero con mucha experiencia en estos temas pude

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
 Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
 Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
 Acción de Nulidad y Restablecimiento
 Sentencia de Segunda Instancia

observar lo siguiente: Uno, en la convocatoria para salir elegidos representantes para la segunda elección el área de influencia a distribuir era todo el municipio de Cali, (...) Dos, en la convocatoria publicada en el periódico el país el 28 de diciembre de 2008, la convocatoria publicada en el periódico el país el 28 de diciembre de 2008, la convocatoria se hace con en área de influencia a gravar para todo el municipio de cali excluyendo unos corregimientos de la ciudad posteriormente a nuestras reuniones cuando se nos notifica la resolución de respuestas a las objeciones preguntas (...) se nos remite unos anexos en donde informan que allí se encontraba el estudio de influencia de valorización (...) Insólitamente (...) esos anexos no aparecieron (...) PREGUNTADO: Sírvase informar al despacho si la administración Municipal les presentó a los representantes de los propietarios un estudio en el cual se analizara el beneficio que las obras generan a la propiedad inmueble, en que consiste los beneficios a los distintos predios ubicados en la ciudad de cali. CONTESTO: la administración municipal muy habitualmente se abstuvo de entregar el beneficio y la distribución del predio a predio de la distribución de valorización como era su obligación. Se limitó hacer la exposición y se nos entregó el informe técnico de Abel Rico Báez que tan sólo desarrolla unos valores promedios de contribución de valorización pro estrato a los sectores residenciales pero nunca entregaron la información solicitada (...) PREGUNTADO: Sírvase informar al despacho si además del documento o estudio elaborado por el señor José Abel Rico Báez, fecha julio de 2009, la administración Municipal le entregó a los representantes de los propietarios otro estudio sobre la contribución de valorización a distribuir, los beneficios que las obras causaban a la propiedad inmueble. (...) CONTESTO: En ningún momento la administración municipal entrego o anuncio que exista otro estudio de cálculo del beneficio o de distribución predio a predio (...) PREGUNTADO: Sírvase manifestar al despacho si usted formuló, si presentó sugerencias y observaciones a la resolución proyecto de liquidación y reparto de la contribución (...) CONTESTO: (...) **me permití presentar en el despacho del señor alcalde mi concepto que contiene las objeciones al proyecto de resolución** "por medio del cual se aprueba el presupuesto, liquidación, distribución y cobro por el sistema de la contribución de valorización (...) **en ese concepto igualmente anuncio mi decisión sobre el proyecto de resolución.** Le muestro al señor juez el concepto que yo le muestro al señor alcalde recibido el 30 de julio el cual figura va folio 163 a 166 del cuaderno principal. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al despacho si la administración municipal previo a expedir la resolución distribuidora resolvió sobre la totalidad de sus observaciones; si se le notificó acto mediante el cual se hayan resuelto las observaciones por usted planteadas (...) CONTESTO: El 28 de agosto de 2009, (...) fui notificado de una resolución donde se daba respuesta a las observaciones, objeciones y recomendaciones que en su debida oportunidad presentaron los representantes de los propietario ante dicha secretaria. Yo me notifique de esa resolución, enterándome inmediatamente que había una ausencia de fondo y de forma de mis observaciones planteadas (...) El apoderado de la parte actora solicita al despacho que ponga de presente al testigo los Documentos aportados con la contestación de la demanda y manifieste si tuvo conocimiento de dichos documentos (...) CONTESTO: respecto del primero, "memoria técnica", no tiene fecha ni nombre del autor, en la tabla de contenido de la primera página es el mismo, en la segunda página si aparece una diferencia "porque aparece 3.4 factor de proporcionalidad" y le suprimieron "distribución por rango de área", en síntesis el documento que se me pone de presente no es el mismo que se nos presentó en el estudio y conceptualización de los representantes de predios gravados con valorización. Ese documento que me muestra el señor juez nunca lo conocí, supe de su existencia a los meses. Que había sido de una manera fraudulenta como la administración municipal había corregido la distribución de la valorización en Cali, respecto del segundo documento

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

puede decir que ese estudio nunca lo conocí y con respecto al tercer documento tampoco nunca lo conocí en ningún momento se nos presentó estudio de beneficios concreto por obra. (Fls. 1 a 6, Cdno Anexo 3)

Respecto de lo transcrito, la Sala observa:

El ente demandando concedió la oportunidad para que los representantes de los propietarios realizaran las pertinentes sugerencias y objeciones al proyecto de liquidación y distribución, etapa en la que, se evidencia la intervención del

El señor Varela Marmolejo sí pudo ejercer observaciones generales y diversas sugerencias al proyecto de distribución centro de debate. A su vez, dentro del expediente administrativo obra la respuesta específica dada de manera generalizada de sus argumentos, así:

*INGENIERO RAMIRO VARELA
Sugerencia 54. Los contratantes concesionarios encargados de la construcción de las 21 Mega obras no están autorizados por Acuerdo Municipal, para terminar ni ajustar los estudios y por tanto, se sugiere abstenerse de seguir sustentando esta posibilidad como tabla de salvación ante la falta de la terminación de los estudios definitivos.
Respuesta:
El plan de obras que se va a ejecutar financiando por el sistema de contribución por valorización, se ejecutará a través de concesiones, las cuales se adjudicaran por medio de procesos licitatorios; en contratos y modalidades de contratos a precio global, el contratante suministrará los diseños y el oferente adoptará los mismos, asumiendo la construcción bajo supervisión y acuerdo con el Municipio de Santiago de Cali. (...)" (Fls. 168 a 194, Cdno 1A)*

Corolario a lo reseñado, resulta necesario anotar que el literal d) del artículo 53 del Acuerdo 0261 de 2009 modificado por el artículo 16 del Acuerdo 0261 de 2009 consagró que la validez de los actos administrativos distributivos no quedaba sujeta a aceptación o no de los representantes o poseedores respecto del proyecto puesto a su consideración.

En gracia de discusión, de aceptarse el argumento del apelante en el sentido que en dicha respuesta no se abordó la totalidad de las sugerencias expuestas en su concepto, dicha eventualidad no ostenta la virtualidad de generar una vulneración del debido proceso de tal magnitud que conlleve a esta Sala a nulificar los actos administrativos recurridos, comoquiera que la Administración

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

posibilitó la participación ciudadana ejercida a través de los representantes de los propietarios y absolvió sus inquietudes.

De otra parte, en lo concerniente a la supuesta omisión parte del Municipio de Santiago de Cali de allegar los documentos reseñados en el acápite de prueba de la demanda, se advierte que la parte actora debió agotar los recursos pertinentes contra el auto que cerró el periodo probatorio, con el fin de que los mismos fuesen allegados al plenario, situación que no ocurrió en el presente asunto.

Aunado a lo reseñado, vale destacar que la participación en el sub lite fue ejercida en conjunto³¹ por 5 representantes, de los cuales, solo uno afirma desconocer los estudios adelantados por la administración. De tal manera que esas afirmaciones no son suficientes para controvertir la legalidad de los actos acusados.

En consecuencia, la Sala concluye que no concurrió una vulneración del debido proceso por parte del Municipio de Cali, dado que la actuación de la Administración se ciñó a lo normado en el Estatuto de Valorización del Municipio de Santiago de Cali.

9.3.4. Dejó de pronunciarse la jueza de instancia sobre la infracción al debido proceso ante el desconocimiento de los artículos 100 y 104 del Acuerdo 178 de 2006, que exigen la conformación de un Consejo de Valorización como requisito procedimental para proferir la decisión administrativa objeto de debate

Sostuvo el apelante que la jueza de instancia no se pronunció, en lo atinente a la inobservancia del debido proceso dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, derivado por la infracción de los artículos 100 y 104 del Acuerdo 178 de 2006, que consagran la conformación de un Consejo de

³¹ El Artículo 54° del Acuerdo 0178 de 2006, señala: “Alcance jurídico de los Representantes. Los Representantes tendrán la condición de voceros de la totalidad de los contribuyentes de la obra, plan o conjunto de obras y no de grupos o sectores (...)”

Valorización antes de la expedición de la resolución que distribuye el monto asignado por la citada contribución de valorización.

Agregó que tal exigencia constituye un presupuesto participativo para la comunidad, que resulta inherente tanto a las obras a cobrar por el sistema de valorización, como a la cuantía a distribuir y a las condiciones generales de financiación y plazos, no obstante el ente accionado obvió dicha instancia como requisito procedimental para proferir la decisión administrativa objeto de debate.

Cabe resaltar que pese a que en la sentencia impugnada no se hizo alusión al estudio de tal razonamiento argumentativo, en virtud de las garantías y potestades legales asignadas al juez de instancia vale efectuar la evaluación a saber:

Con relación a punto, este Tribunal se permite traer a colación el contenido de los artículos 100 y 104 del Acuerdo 178 de 2006 (Estatuto de Valorización – Municipio de Cali), que disponen:

(...) Artículo 100º: Integración.- El Consejo de Valorización, estará integrado de la siguiente forma (...)

Artículo 101º: Convocatoria – El Secretario de Despacho de la Secretaría de Infraestructura y Valorización deberá convocar al Consejo de Valorización por lo menos con (5) días de anterioridad a la fecha de celebración de la reunión.

Artículo 102º: Quorum.- El Consejo de Valorización Sesionará con la mayoría simple de sus miembros y sus decisiones se tomarán con la mitad más uno de los votos de los asistentes. La actuación del Consejo se hará constar en actas

Artículo 103º. Secretaría. Actuará como secretario del Consejo de Valorización el Subsecretario de Apoyo Técnico, de la Secretaría de Infraestructura y Valorización, o quien haga sus veces, quien tendrá bajo su custodia y responsabilidad las actas y documentos de la junta asesora.

Artículo 104º. Responsabilidades del Consejo de Valorización.- El consejo de Valorización tendrá las siguientes responsabilidades:

- 1. En coordinación con el Consejo del Sector Físico, definir las estrategias en relación con la ejecución de obras por sistema de contribución de valorización, de acuerdo con los planes y programas del Municipio de Santiago de Cali.*

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

2. **Recomendar las obras municipales de interés público cuya ejecución por el sistema de valorización se someterá a aprobación del Concejo Municipal.**
3. **Recomendar la cuantía total a distribuir en relación con las obras a ejecutar por el sistema de contribución de valorización.**
4. **Recomendar las condiciones generales sobre financiación y plazos para el pago de la contribución de valorización.**
5. **Darse su propio reglamento para deliberar y decidir" (...)**

Sobre el particular, cabe señalar que los preceptos reseñados en modo alguno condicionan la expedición de la resolución de distribución cuestionada en esta instancia, a la conformación o no del precitado Consejo de Valorización, el cual conforme al Acuerdo 178 de 2006, se circunscribe a la etapa de concreción de las obras a desarrollar.

Por consiguiente, no es posible inferir que la conformación de dicho Consejo consultivo se erija como un requisito procedimental para la expedición de la resolución de distribución debatido, máxime cuando sus funciones principales se encuentran dadas en la etapa previa de expedición del acuerdo por medio del que se autoriza el cobro de la contribución de valorización, que para el caso concreto se enmarca en el Acuerdo 0178 de 2006 y no a los actos administrativos acusados.

Ahora bien, si bien aquel cuerpo colegiado tiene funciones en la etapa de distribución de la contribución, estas se limitan a la emisión de meras recomendaciones y no a directrices de obligatorio cumplimiento que resultasen imperativas como presupuesto *sine qua non* para proferir las decisiones demandadas.

Vale destacar, que acorde con lo preceptuado en el referido artículo 55 del Acuerdo 0178 de 2006, en el que se establecen los requisitos para la expedición del acto administrativo de imposición del gravamen, el mismo no hace referencia alguna a la integración del Consejo de Valorización sino a la etapa de intervención previa de los representantes de los propietarios la que efectivamente se surtió conforme a las consideraciones del acápite anterior.

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

De tal modo que por la no conformación de aquel no se deriva una trasgresión al debido proceso como lo expone la parte actora. De ahí, que resulte consecuente desestimar el cargo descrito.

9.3.5. Debió la jueza de primer grado acoger la pretensión subsidiaria de devolver al actor la contribución proporcional correspondiente a las obras cuya ejecución no se hubiese iniciado a los 2 años de expedida la resolución 411.0.21.0169 de septiembre 4 de 2009

Advierte la Sala, que por razones metodológicas resulta necesario agrupar los motivos de inconformidad relacionados con la falta de ejecución de las obras centro de debate, dentro del plazo de los dos años establecidos por los artículos 7 del Decreto 1394 de 1970 y 14 parágrafo 1 del Acuerdo 241 de 2008, modificado por el Acuerdo 297 de 2010, bajo las siguientes consideraciones:

Manifestó el recurrente que en el presente asunto debió acogerse la petición subsidiaria, tendiente a obtener la devolución de la contribución proporcional correspondiente a aquellas obras cuya ejecución no se hubiese llevado a cabo en el lapso otorgado por la normatividad vigente, esto es, que se hubiese superado el término legal previsto para su realización.

Aseveró, corolario de lo expuesto, que contrario a lo afirmado por la A quo, cuando una entidad estatal reporta obras para el cobro por el sistema de valorización tiene la obligación de ejecutarlas todas, en el plazo conferido, debido a que lo que se está exigiendo no es un impuesto general, sino una contribución inherente a un beneficio que las obras causan a los predios respectivos.

Por consiguiente, estimó que si las aludidas construcciones aún no se han efectuado, a su juicio, no había lugar a la configuración del gravamen y en consecuencia en caso de efectuarse su debida restitución existiría a un enriquecimiento sin justa causa para la entidad que desplegó el proceso de distribución y cobro antes mencionados.

Frente al cargo descrito, la A quo manifestó que no era admisible considerar que la norma exigía la ejecución de la totalidad de las obras que hicieron parte del cobro de la contribución, así

"(...) En éstas condiciones, estima el Despacho que no resulta procedente acceder a la pretensión de devolución hecha por los demandantes, teniendo en cuenta que pide aplicación de las mencionadas normas, cuando en la misma demanda admite que por lo menos se presentó una ejecución parcial de las obras, señalando que la administración había manifestado que inicialmente solo se ejecutarían 13 de dichas obras y las restantes después del mes de enero de 2012; es decir que se trata de un escenario que por sí mismo hace imposible la aplicación de la consecuencia prevista en el artículo 14 parágrafo 1 del Acuerdo 0241 de 2008, modificado por el Acuerdo 0297 de 2010. Aunado a ello, o se acreditó siquiera la fecha en que inició la ejecución de las obras cuestionadas, aspecto que resulta de total relevancia respecto de la pretensión de los actores; a quienes por demás no les era dable considerar que la norma exigía la ejecución de la totalidad de las obras que hicieron parte del cobro de la contribución. (...) (Fls. 654 a 655, Cdo no 1º)

Al respecto de lo reseñado, resuelta conveniente para la Sala anotar el contenido del artículo 7 del Decreto 1394 de 1970, que reza:

"(...) ARTÍCULO 7º.

Cuando se exigieren contribuciones de valorización por una obra y está no se iniciare en el plazo de dos años o se suspendiere por más de dos años, los propietarios que hubieren pagado contribuciones por tal concepto tendrán derecho a que se les devuelva, en lo que correspondiere, el dinero pagado y no invertido, reconociéndosele un interés del uno por ciento (1%) mensual, sin perjuicio de que, posteriormente, se distribuyan de nuevo contribuciones de valorización para ejecutar o terminar la misma obra.

La determinación de cobrar valorización para una obra ya ejecutada de que se trata en capítulo II de este decreto debe ser hecha dentro de los cinco (5) años siguientes a la terminación de la obra. Transcurrido este lapso no podrá declararse la ejecución de la obra objeto de valorización nacional, salvo que en ella se ejecuten adiciones o mejoras que puedan ser objetos de la contribución de valorización. (...)"

Por su parte, el artículo 14 parágrafo 1 del Acuerdo 241 de 2008, prevé:

"(...) ARTÍCULO 14º.- Se tendrá como factor de absorción del monto distribuible para la liquidación y pago de la contribución de valorización del Plan de Obras que aquí se trata, el porcentaje establecido en la Tabla No. 1 del artículo 3º, del presente Acuerdo. CONCEJO DE SANTIAGO DE CALI ACUERDO N° DE 2.008 () "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN UNOS ARTÍCULOS DE LOS ACUERDOS 178 Y 190 DE 2006, SE AUTORIZA EL COBRO DE UNA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACION POR BENEFICIO GENERAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE OBRAS, SE APRUEBAN UNAS VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" 14/19 Parágrafo 1º.- El plazo máximo para iniciar la ejecución de las obras, no podrá exceder el término de catorce (14) meses contados a partir del momento en que se expida el acto

administrativo que ordena asignar el valor del monto distribuible correspondiente a la construcción de las obras del respectivo Plan, so pena de devolver los valores recaudados bajo el esquema financiero que se establezca mediante acto administrativo. Parágrafo 2°.- La Administración Municipal, mediante acto administrativo, fijará políticas de recaudo y priorización de cartera de conformidad con las circunstancias imperantes en el mercado. Así mismo, establecerá los descuentos y plazos para el pago de contado y por cuotas, y los intereses corrientes y de mora.

Destaca la Sala, que el 3 de noviembre de 2010, el Concejo de Santiago de Cali mediante el Acuerdo 0297 de 2010 modificó parcialmente el parágrafo 1 del precepto antes citado, en el siguiente sentido:

"(...) ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICAR el Parágrafo 1° del artículo 14° del Acuerdo 0241 de 2008, el cual quedará de la siguiente manera: Parágrafo 1°- El plazo máximo para iniciar la ejecución de las obras, no podrá exceder el término de veinticuatro (24) meses contados a partir del momento en que se expida el acto administrativo que ordena asignar el valor del monto distribuible correspondiente a la construcción de las obras del respectivo Plan, so pena de devolver los valores recaudados bajo el esquema financiero que se establezca mediante acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. En concordancia con el Artículo 8 del Decreto 1394 de 1970, los eventuales costos adicionales que resultaren de la liquidación final del paquete de obras, deberán ser asumidos por la Administración Municipal de su propio presupuesto y de ninguna manera se podrán redistribuir entre los contribuyente en quienes ya se aplicó la contribución. (...) (Fls. 587 a 590, Cdo 1ª)

Sobre el particular, se tiene, que la Administración estaba compelida a dar inicio de las obras dentro de los 24 meses siguientes a la expedición de la resolución que ordena la distribución y asignación individual de la contribución de valorización, que en el caso analizado corresponde justamente a la resolución materia de enjuiciamiento, No. 411.0.21.0169 del 4 de septiembre de 2009 (Folios 107 a 112 del cuaderno No. 1) y en esa razón, mal haría en contabilizarse ese término cuando justamente este comenzaba con la resolución atacada, que significaría analizar hechos posteriores al acto controvertido.

En ese contexto, es palmaria la proposición de planteamientos extraños a la resolución discutida que no se originan en el acto administrativo de fijación del tributo, sino de manera posterior a la cancelación de dicha obligación, cuando se pretende la devolución por la no iniciación de la obra dentro del término legal.

En esa línea de argumentación, por sustracción de materia, menos puede prosperar el cargo de la inactividad probatoria de la administración para aportar elementos de juicio sobre la fecha de iniciación de la misma, pues, se insiste, ésta se computa a partir de la fecha del **"acto administrativo que ordena asignar el valor del monto distribuible correspondiente a la construcción de las obras del respectivo Plan"**, de ahí que resultara inocuo la falta de la aludida certificación.

Al igual, tampoco resultaría admisible evaluar la procedencia de un enriquecimiento sin justa causa del ente demandado, máxime cuando el actor no logró desvirtuar la legalidad del cobro del tributo, y en esa razón no probó un detrimento patrimonial en su contra y mucho menos un correlativo enriquecimiento injustificado de la autoridad estatal accionada.

De lo descrito, se tiene que la resolución de distribución cuestionada, contrario sensu de lo afirmado por el apelante respondió a las atribuciones de determinación y fijación del ente demandado y se sustentó en los métodos de asignación previstos en el estatuto tributario, bajo la concreción plena de un beneficio general que delimitó como área de influencia a todo el territorio del Municipio de Santiago de Cali, trámite que respetó las etapas de participación de los sujetos intervinientes en el procedimiento de asignación contributiva.

En consecuencia, ante la no prosperidad de ninguno de los argumentos expuestos por los demandantes, se comparte la decisión adoptada por el Juez de Primera Instancia, por lo que procederá a confirmar la sentencia del 20 de enero de 2014, emitida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cali.

10. COSTAS

Al no haberse presentado los presupuestos del artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no se condenará en costas.

Expediente No. 76001-33-31-001-2010-00244-00
Demandante: FERNANDO JORDÁN MEJÍA Y OTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
Acción de Nulidad y Restablecimiento
Sentencia de Segunda Instancia

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión, Sección Primera, Subsección C, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia, proferida el 20 de enero de 2014, por el Juzgado Cuarto Administrativo en Descongestión del Circuito Judicial de Cali, por las razones antes expuestas.

SEGUNDO: ABSTIENESE de condenar en costas en esta instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia por Secretaria devuélvase el expediente al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en virtud de lo normado en el artículo 39 del Acuerdo PSAA-14-10251 del 14 de noviembre de 2014.

QUINTO: DEVOLVER a la actora el remanente que hubiese a su favor, en caso de que exista, por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del

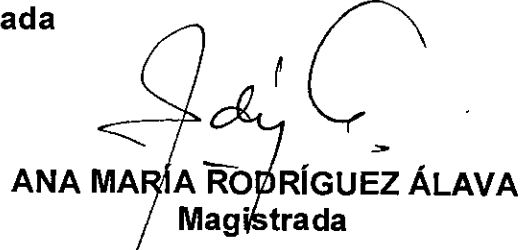
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según acta N° 25)


GLORIA DORYS ÁLVAREZ GARCÍA

Magistrada


ANA MARÍA CORREA ÁNGEL
Magistrada


ANA MARÍA RODRÍGUEZ ÁLAVA
Magistrada



Republica de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
en lo Contencioso

SUBSECRETARIA COMÚN

En Bogotá D.C. el 06-08-15 se notificó al señor(a)

Procurador (e) Judicial No 127 la providencia

anterior

Procurador