



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

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá D.C., primero (1º) de junio de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación** 05001-23-33-000-2020-00629-02 (26775)  
**Demandante** BANCO DE OCCIDENTE S.A. E INVERSIONES ALTERNOVA S.A.S.  
**Demandado** MUNICIPIO DE RIONEGRO, ANTIOQUIA  
**Temas:** Contribución de valorización. Procedimiento para decretarla. Competencia para expedir los actos de ejecución y recaudo. Sumas por recaudar por concepto de la contribución por valorización.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 6 de abril de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad, que resolvió<sup>1</sup>:

*«PRIMERO. SE NIEGAN las pretensiones de la demanda.*

*SEGUNDO. Se condena en costas a la parte actora de conformidad con los parámetros definidos en la parte motiva de la presente decisión.*

*TERCERO. Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente».*

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Mediante Resolución Nro. 939 del 16 de octubre de 2018, el alcalde del municipio de Rionegro distribuyó la contribución de valorización del proyecto de Valorización «Rionegro Tarea de Todos», decretada mediante Resolución Nro. 567 del 5 de junio de 2017, modificada por las Resoluciones Nro. 967 del 2017, Nro. 172 de 2018 y Nro. 845 de 2018 (en adelante, Resolución Distribuidora o Resolución Nro. 939 de 2018).

El Banco de Occidente S.A. es propietario del inmueble identificado con matrícula Nro. 020-78210 de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Rionegro, Antioquia, y, a su vez, la sociedad Inversiones Alternova S.A.S. es locataria del mismo. Este bien está ubicado en la zona de influencia del proyecto «Rionegro se Valoriza».

El 29 de noviembre de 2018, el representante legal de Inversiones Alternova S.A.S., indicando que era locatario del Banco de Occidente S.A., presentó recurso de reposición en contra de la Resolución distribuidora.

Mediante la Resolución Nro. 1808 del 26 de septiembre de 2019, el municipio de Rionegro resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmar el acto recurrido.

<sup>1</sup> Fl. 31 a 32 c.p. 1.



## ANTECEDENTES DEL PROCESO

### Demanda

El Banco de Occidente S.A. e Inversiones Alternova S.A.S., en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA, formularon las siguientes pretensiones<sup>2</sup>:

#### «PRINCIPALES

**PRIMERO:** *Que declare la Nulidad de la Resolución número 939 “POR LA CUAL SE DISTRIBUYE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN DEL PROYECTO DE VALORIZACIÓN “RIONEGRO SE VALORIZA”, DECRETADO MEDIANTE RESOLUCIÓN 567 DE 2017, MODIFICADA POR LA RESOLUCIÓN 967 DEL 2017, RESOLUCIÓN 172 DE 2018 Y RESOLUCIÓN 845 DE 2018”. Y de la Resolución 1808 del día 26 de septiembre de 2019 “POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN”, expedidas por la Alcaldía Municipal de Rionegro Antioquia, por ser contrarias a la Constitución y la Ley y por infringir el Estatuto de Valorización del Municipio de Rionegro. En relación al predio identificado con matrícula inmobiliaria 020-78210 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Rionegro.*

**SEGUNDO:** *Que se declaren las nulidades de oficio que el juez encuentre probadas.*

**TERCERO:** *Que se restablezca el Derecho y en consecuencia se ordene a la Administración Municipal de Rionegro, la anulación o cancelación de las facturas generadas a nombre de BANCO DE OCCIDENTE S.A. CON NIT 890300279-4, y/o INVERSIONES ALTERNOVA S.A.S. CON NIT 900226841, por cobro de valorización realizado con ocasión a la Resolución número 939, “POR LA CUAL SE DISTRIBUYE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN DEL PROYECTO DE VALORIZACIÓN “RIONEGRO SE VALORIZA”, DECRETADO MEDIANTE RESOLUCIÓN 567 DE 2017, MODIFICADA POR LA RESOLUCIÓN 967 DEL 2017, RESOLUCIÓN 172 DE 2018 Y RESOLUCIÓN 845 DE 2018”, y en razón de la Resolución 1808 del día 26 de septiembre de 2019, “POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN” expedida por el Alcalde Municipal de Rionegro Antioquia, todo ello en relación al predio identificado con matrícula inmobiliaria 020-78210 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Rionegro.*

**CUARTO:** *Que se restablezca el Derecho y en consecuencia se ordene a la Administración Municipal la devolución de los dineros que BANCO DE OCCIDENTE S.A. CON NIT 890300279-4, y/o INVERSIONES ALTERNOVA S.A.S. CON NIT 900226841, hayan pagado por cobro de valorización realizado con ocasión a la Resolución número 939, “POR LA CUAL SE DISTRIBUYE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN DEL PROYECTO DE VALORIZACIÓN “RIONEGRO SE VALORIZA”, DECRETADO MEDIANTE RESOLUCIÓN 567 DE 2017, MODIFICADA POR LA RESOLUCIÓN 967 DEL 2017, RESOLUCIÓN 172 DE 2018 Y RESOLUCIÓN 845 DE 2018” y/o con ocasión de la Resolución 1808 del día 26 de septiembre de 2019, “POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN” expedida por el Alcalde Municipal de Rionegro Antioquia, en relación al predio identificado con matrícula inmobiliaria 020-78210 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Rionegro.*

**QUINTO:** *Que se restablezca el Derecho y en consecuencia se ordene a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Rionegro Antioquia para que cancela (sic) la anotación de Valorización ordenada con ocasión a la Resolución número 939, “POR LA CUAL SE DISTRIBUYE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN DEL PROYECTO DE VALORIZACIÓN “RIONEGRO SE VALORIZA”, DECRETADO MEDIANTE RESOLUCIÓN 567 DE 2017, MODIFICADA POR LA RESOLUCIÓN 967 DEL 2017, RESOLUCIÓN 172 DE 2018 Y RESOLUCIÓN 845 DE 2018” y/o con ocasión de la Resolución 1808 del día 26 de septiembre de 2019, “POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN” expedida por el Alcalde Municipal de Rionegro Antioquia, sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 020-78210 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Rionegro.*

**SEXTO:** *Que se condene en costas y en agencias en derecho a la parte demandada.*

<sup>2</sup> Fls. 4 a 6 c.p.



**SUBSIDIARIAS:**

**PRIMERO:** Que se declare la Nulidad de La Resolución número 939, "POR LA CUAL SE DISTRIBUYE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN DEL PROYECTO DE VALORIZACIÓN "RIONEGRO SE VALORIZA", DECRETADO MEDIANTE RESOLUCIÓN 567 DE 2017, MODIFICADA POR LA RESOLUCIÓN 967 DEL 2017, RESOLUCIÓN 172 DE 2018 Y RESOLUCIÓN 845 DE 2018", y se declare la nulidad de la Resolución 1808 del día 26 de septiembre de 2019, "POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN" expedida por el Alcalde Municipal de Rionegro Antioquia, por ser contrarias a la Constitución y la Ley y por infringir el Estatuto de Valorización del Municipio de Rionegro, en relación al predio identificado con matrícula inmobiliaria 020-78210 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Rionegro.

**SEGUNDO:** Que se restablezca el Derecho y en consecuencia se ordene a La Administración Municipal subsanar las deficiencias de los actos de trámite, decretación y Distribución del derrame de valorización con observancia de las normas Constitucionales y Legales, en armonía con el Estatuto de Valorización del Municipio de Rionegro Y SE PROCEDA A LA FACTORIZACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE CONFORMIDAD CON LA LEGALIDAD. En relación al predio identificado con matrícula inmobiliaria 020-78210 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Rionegro (sic).

**TERCERO:** Que se restablezca el Derecho y en consecuencia se ordene a La Administración Municipal la anulación o cancelación de las facturas generadas a nombre de BANCO DE OCCIDENTE S.A. CON NIT 890300279-4, y/o INVERSIONES ALTERNOVA S.A.S. CON NIT 900226841, por cobro de valorización realizado con ocasión a la Resolución número 939 del 16 de octubre de 2018 RESOLUCIÓN 939 del 16 de octubre de 2018 (sic), POR MEDIO DE LA CUAL SE DISTRIBUYE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN DEL PROYECTO DE VALORIZACIÓN "RIONEGRO SE VALORIZA" DECRETADO MEDIANTE RESOLUCIÓN 967 DE 2017 (sic), RESOLUCIÓN 172 DE 2018 Y RESOLUCIÓN 845 DE 2018 y/o Resolución 1808 del día 26 de septiembre de 2019, "POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN", y en su lugar sean expedidas de conformidad con la siguiente factorización y valor a pagar de conformidad con la Norma y lo probado en esta demanda:

**INMUEBLE CON MATRICULA 020-78210**

|               |                 |
|---------------|-----------------|
| ÁREA A GRAVAR | 2.459,7839      |
| VUT:          | 3.000.000,00    |
| BTU:          | 7.500,000       |
| BSU:          | 3.638           |
| CETt:         | 3.011.138,0000  |
| Fco:          | 2,4936          |
| Fli:          | 1,0000          |
| FT:           | 1,0000          |
| Fc:           | 0,7             |
| FU:           | 1,0             |
| Cet Mu:       | 12.928.628.118  |
| F Distribu    | 0,0183240932201 |
| Contr. MU:    | 236.905.387     |

**CUARTO:** Que se restablezca el Derecho y en consecuencia se ordene a La Administración Municipal la devolución de los dineros QUE HAYA PAGADO EN EXCESO A LO ESTABLECIDO EN EL NUMERAL ANTERIOR, el BANCO DE OCCIDENTE S.A. CON NIT 890300279-4, y/o INVERSIONES ALTERNOVA S.A.S. CON NIT 900226841, por cobro de valorización realizado con ocasión a la Resolución número 939, "POR LA CUAL SE DISTRIBUYE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN DEL PROYECTO DE VALORIZACIÓN "RIONEGRO SE VALORIZA", DECRETADO MEDIANTE RESOLUCIÓN 567 DE 2017, MODIFICADA POR LA RESOLUCIÓN 967 DEL 2017, RESOLUCIÓN 172 DE 2018 Y RESOLUCIÓN 845 DE 2018" y/o con ocasión a la Resolución 1808 del día 26 de septiembre de 2019, "POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN", en relación al predio identificado con matrícula inmobiliaria 020-78210 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Rionegro.

**QUINTO:** Que se condene en costas y en agencias en derecho a la parte demandada».

(Subrayado del texto original).



Invocaron como normas violadas los artículos 29, 131 (numeral 4), 313, 317 y 338 de la Constitución Política, 9 del Decreto 1604 de 1966, 93 numeral 1, 171 y 236 del Decreto Ley 1333 de 1986, 8, 31, 32 y 52 del Decreto 1394 de 1970, 54 de la Ley 1430 de 2010, 3, 4, 8, 9, 18 y 20 del Acuerdo 045 de 2013 y el Acuerdo Nro. 011 de 2016 (por el cual se establece el Plan de Desarrollo 2016-2019, *Rionegro, Tarea de Todos*) expedidos por el Concejo Municipal de Rionegro, modificado por el Acuerdo 25 de 2016.

Los cargos de nulidad expuestos por la parte demandante en el concepto de violación de la demanda se resumen así<sup>3</sup>:

Sostuvo que se vulneró el debido proceso comoquiera que la imposición de la contribución de valorización no se sujetó a derecho, toda vez que no contó con la aprobación del Concejo Municipal. Dijo que el Plan de Desarrollo 2016-2019 del municipio de Rionegro (el Acuerdo Nro. 011 del 31 de mayo de 2016 - Plan de Desarrollo 2016-2019, «*Rionegro Tarea de Todos*»), aprobado por el Concejo Municipal, no podía ser el sustento del cobro del tributo, toda vez que, si bien dicho acuerdo aprueba la valorización, en este no se establecieron las obras específicas, ni las formas para liquidarla, ni los estudios necesarios para que una obra fuera objeto de financiación vía contribución de valorización. Adicionó que el Plan de Desarrollo establecía la valorización como fuente de financiación, pero esto no era una autorización para imponer el tributo.

Manifestó que, en este caso, se vulnera el artículo 317 de la Constitución porque no es claro cómo o de qué manera se incrementa el valor de la propiedad. Así, adujo que «*si bien es cierto se puede entender que se mejora la movilidad del municipio en algunos sectores la valorización se derrama aún a predios distantes a kilómetros de las obras sin que sea evidente en los estudios de qué forma incrementa el valor de la propiedad en áreas lejos de los ejes objeto de intervención*».

Afirmó que se violó el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución pues «*es un tributo que corresponde a los concejos, lo que para el caso que se demanda no sucedió pues de forma dictatorial e inquisitiva, el Alcalde se subroga la facultad de imponer el tributo de valorización*». Dijo que, al determinarse mediante la Resolución Nro. 939 de 2018 el monto a distribuir y la forma de hacer su reparto, se desconoció el principio de legalidad tributaria. Que, aunque el Concejo Municipal aprobó la valorización en el Plan de Desarrollo como fuente de financiación, el derrame del tributo no fue objeto de debate en ese organismo de elección popular, de ahí que el alcalde haya generado una distribución de valorización sin la autorización previa del órgano competente.

Esgrimió que, en contravía del artículo 236 de la Ley 1333 de 1986, la Resolución Nro. 939 de 2018 no atendió la capacidad de pago de los propietarios, que debe consultar las posibilidades de generación de liquidez, puesto que el valor de la contribución desborda la proporcionalidad entre el supuesto beneficio y el valor del derrame de la contribución.

Explicó que, en el Plan de Desarrollo, el valor proyectado como fuente de financiación para recaudar fue de \$200.000.000.000, de manera que, a la luz del artículo 8 del Decreto 1394 de 1970, la diferencia debe ser cubierta por la entidad territorial. Por ende, afirmó que «*No es viable entonces predicar una autorización de derrame por parte del Concejo por un valor y realizar un derrame que supera el doble de lo aprobado*». Añadió que, en este caso, la liquidación de la valorización supera los topes

<sup>3</sup> Fls. 14 a 31 del c.p. 1.



establecidos en el artículo 31 del Decreto 1394 de 1970, pues el beneficio no corresponde al monto derramado por la valorización. Así las cosas, afirmó que toda esta situación vulneraba el principio de equidad tributaria.

Expresó que, contrario a lo establecido en el artículo 32 del Decreto 1394 de 1970, en la Resolución Nro. 939 de 2018 no se da cuenta del censo y caracterización de los predios, ni tampoco de la totalidad de los presupuestos legales previstos en el artículo 52 del Decreto 1394 de 1970, pues la notificación no se llevó a cabo conforme con los parámetros establecidos.

Señaló que se vulnera el principio de equidad tributaria pues el derrame de la contribución de valorización se llevó a cabo sin ponderar las cargas y beneficios entre los contribuyentes, es decir, sin importar sus condiciones materiales y especiales en cuanto a capacidad de pago y financiera para generar los recursos para poder pagar el tributo. Todo lo cual también vulnera el artículo 8 del Estatuto de Valorización de Rionegro.

Destacó que se vulneró el artículo 9 del Estatuto de Valorización de Rionegro comoquiera que no se establece la zona de influencia particular sino de forma general. Precisó que es indiscutible que unos sectores tengan mayor beneficio que otros, sin embargo, en este caso, el derrame se generalizó sin la debida delimitación de la zona de influencia.

Expuso en un cuadro los factores que, con base en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, se le debían aplicar al inmueble con matrícula inmobiliaria Nro. 020-78210 para determinar la contribución de valorización, estableciendo que la misma debería corresponder a \$236.905.387 y no a \$1.142.559.861.

### **Oposición de la demanda**

La parte demandada no contestó la demanda dentro del término legal señalado para el efecto, por lo que el memorial allegado no puede tenerse en cuenta<sup>4</sup>.

### **Sentencia apelada**

El Tribunal negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante, atendiendo a que durante el proceso se pudo verificar que la resolución distribuidora se ciñó al procedimiento establecido en el Estatuto de Valorización del Municipio de Rionegro, y que el valor de la contribución se determinó con base en el sistema y método fijados por el Concejo Municipal. Lo anterior bajo los siguientes argumentos:

Hizo un recuento del marco normativo de la contribución por valorización y, teniendo en cuenta el Acuerdo 45 de 2013, Estatuto de Valorización de Rionegro, modificado por el Acuerdo 25 de 2016, así como el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 y la sentencia C-138 de 2020 y consideró que todas las obras o proyectos que estén contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial o en el Plan de Desarrollo del municipio de Rionegro, para ser financiados por el sistema de contribución por

<sup>4</sup> Al respecto, en la audiencia inicial llevada a cabo el 11 de junio de 2021, el Tribunal indicó: «El Municipio de Rionegro Antioquia, durante el plazo legal concedido no contestó ni ha constituido apoderado judicial, a pesar de haber sido notificado de la admisión de la demanda en su contra, como puede evidenciarse a folio 11 del expediente electrónico, por tanto, se declara cerrada etapa de decisión de excepciones en audiencia inicial». Esta decisión no fue objeto de recursos por parte de la entidad demandada, de manera que quedó en firme.



valorización, podrán ser decretadas por el alcalde. Lo anterior, porque en dichos instrumentos de planeación, el Concejo Municipal autorizó el cobro y ejecución de las obras o proyectos contenidas allí mismo.

En ese sentido, precisó que en el Plan de Desarrollo 2016-2019 “Rionegro Tarea de Todos” (Acuerdo Nro. 11 de 2016), se señalaron las obras que podían ser financiadas con la contribución de valorización. Con base en ello, fue que el alcalde decretó las obras susceptibles de financiarse total o parcialmente a través de la contribución de valorización para el proyecto de valorización “Rionegro se Valoriza”, y determinó la zona de citación, mediante la Resolución Nro. 567 de 2017, modificada por las Resoluciones Nro. 963 de 2017, Nro. 172 de 2018 y Nro. 845 de 2018.

Aclaró que, en este caso, lo que se discute es la legalidad de la resolución distribuidora de la contribución de valorización y, en tal sentido, no procedía cuestionar aspectos relacionados con los criterios que tuvo en cuenta el Concejo Municipal para incluir las obras en el Plan de Desarrollo Territorial, como tampoco los aspectos concernientes al decreto de las obras a financiarse por medio de la contribución por parte del alcalde.

Resaltó que, atendiendo a los actos administrativos demandados, el análisis debía restringirse a verificar si el inmueble de propiedad del banco demandante se encontraba dentro de la zona de citación del proyecto “Rionegro se valoriza” y, por ende, beneficiario del proyecto, para así ser sujeto pasivo del cobro de la contribución de valorización. Sin embargo, dijo que *«esto no fue cuestionado en la demanda y, por el contrario, la parte actora aceptó esa premisa, tanto así, que lo que controvierte es que “el valor del cobro se torna inalcanzable y desbordada la proporcionalidad entre el supuesto beneficio y el valor del derrame”»*.

Respecto al cargo relacionado con que en el Plan de Desarrollo se contempló la financiación de las obras en la suma de \$200.000.000 y que, por lo tanto, la distribución no se podía realizar por un valor mayor, señaló lo dispuesto en los artículos 8, 20, 46 y 47 del Estatuto de Valorización de Rionegro y, de acuerdo con ello, adujo que el presupuesto de distribución de la obra que se financia por el sistema de contribución de valorización se determina en el estudio de factibilidad, cuya elaboración corresponde a la autoridad administrativa designada para el efecto y no al Concejo Municipal. Además, dijo que estudio de factibilidad no es requisito para la ordenación de las obras, ni para la inclusión de ellas en el POT.

En cuanto al cargo por violación del principio de legalidad tributaria, porque en la Resolución Nro. 939 de 2018 se estableció el monto a distribuir y la forma de hacer su reparto, adujo que, de acuerdo con el marco normativo reseñado previamente, las ordenanzas y los acuerdos permiten que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones, siempre y cuando, en aquellas se señalen el sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto. Sobre esto trajo a colación la sentencia del 23 de junio de 2005, expediente 14365, del Consejo de Estado.

En esa medida, indicó que en el Estatuto de Valorización de Rionegro el Concejo Municipal fijó los métodos y sistemas que debían aplicarse para el cobro de la contribución por valorización de las diferentes obras que se realicen en su jurisdicción, con el fin de que la entidad administrativa encargada utilice alguna de las de las opciones previstas en dicho Estatuto para determinar la contribución que debe pagar cada propietario o poseedor de los inmuebles beneficiados con la obra.



En ese orden de ideas, sostuvo que no se configuraba la violación del principio de legalidad tributaria comoquiera que en la resolución distribuidora se determinó el valor a distribuir entre los propietarios y poseedores de cada inmueble de la zona de influencia, con base en los estudios elaborados en la etapa de factibilidad, en los que se estableció el valor a pagar por concepto de valorización con base en el sistema y método fijados por el Concejo Municipal de Rionegro en el Estatuto de Valorización municipal. Actuación esta que resulta avalada por las normas nacionales y locales que rigen la materia, así como por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En lo que tiene que ver con el cargo según el cual la liquidación de valorización superó los topes previstos en el artículo 32 del Decreto 1394 de 1970, pues el beneficio no corresponde al monto derramado por la valorización, consideró que, en la memoria técnica del proyecto “Rionegro se valoriza”, el cálculo de los beneficios se realizó en dos partes. En la primera, se efectuó el cálculo de los beneficios sociales y, en la segunda, se hizo el beneficio de la tierra basado en las evaluaciones realizadas en la prefactibilidad del proyecto, lo cual arrojó un valor total de \$1.753.950.958.431, mientras que la distribución se realizó solamente por la suma de \$450.000.000. En consecuencia, esgrimió que el argumento era infundado, máxime teniendo en cuenta que la actora no aportó pruebas técnicas tendientes a desvirtuar la metodología utilizada en la memoria técnica para determinar el referido beneficio del proyecto.

Ahora, sobre el cargo según el cual se transgredió el inciso primero del artículo 317 de la Constitución, debido a que con el proyecto “Rionegro se Valoriza” no es claro cómo o de qué forma se incrementa el valor de la propiedad, adujo que en la memoria técnica del proyecto se cuantificaron los beneficios por operación vehicular y tiempo de los ocupantes (determinación de costo de mejora), para lo cual se adelantó un modelo de transporte donde se calculó el beneficio social esperado por la ejecución de las obras que se financiarían con la contribución de valorización o la recuperación de la inversión realizada en ellas, determinándose que los beneficios sociales ascendían a \$712.030.363.261. Adicionalmente, explicó cómo se cuantificó el beneficio en la tierra por valor de \$1.041.920.595.170 en la memoria técnica del proyecto.

Con fundamento en lo anterior, esgrimió que no le asistía razón a los actores cuando afirman que no es claro cómo se incrementa el valor de la propiedad, más aún cuando, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, la determinación del beneficio general no puede entenderse como una desnaturalización de la contribución por valorización, ya que debido a la transcendencia de las obras se ven beneficiados todos los predios del municipio y, por consiguiente, son susceptibles del gravamen.

En lo referente al cargo de violación según el cual la Resolución Nro. 939 de 2018 no atendió a la capacidad de pago de los propietarios, dado que el valor del cobro se torna inalcanzable y desborda la proporcionalidad entre el supuesto beneficio y el valor del derrame, señaló que el Decreto Legislativo 1604 de 1966 consagró la contribución de valorización como un tributo con cargo a recuperar el costo de la inversión en obras de interés público que repercutan en beneficio para la propiedad inmueble.

Así las cosas, expresó que en el proyecto de valorización bajo análisis se utilizó la metodología del beneficio general y, por ende, la contribución se calculó en proporción a la capacidad económica de la tierra y no del beneficio local de cada



inmueble. Además, que el beneficio del proyecto no tenía que representar necesariamente un incremento del valor económico del predio específico, sino otro tipo de beneficios que impactaran en el bienestar de la comunidad en general.

Añadió que, con base en el Estatuto de Valorización de Rionegro, bajo el cual se debe llevar a cabo un estudio socioeconómico, la entidad demandada contrató la elaboración del estudio de estimación de la capacidad de pago de los propietarios de bienes inmuebles donde las obras tienen impacto de manera directa e indirecta, además, en la memoria técnica del proyecto, se indicó que la capacidad de pago de los propietarios era de \$644.711.389.680. Sobre este punto, dijo que la actora no aportó ni solicitó la práctica de pruebas técnicas que desvirtuaran lo anterior, de manera que no podía sostenerse que el valor que se distribuyó fue superior a la capacidad de pago de los sujetos pasivos de la contribución.

Sobre el cargo relacionado con que la Resolución Nro. 939 de 2018 no da cuenta del censo y caracterización de los predios, adujo que en la Resolución Distribuidora se convocó a los propietarios y poseedores de predios e inmuebles ubicados en la zona de citación a declarar sus predios e inmuebles, para lo cual se puso a disposición de los contribuyentes el formulario de declaración en la página web de la alcaldía de Rionegro. A su vez, citó un aparte de la Resolución Distribuidora, que hace referencia a la indicación de las matrículas inmobiliarias y/o fichas catastrales beneficiadas con el proyecto y los cuadros elaborados por la Subsecretaría de Valorización que serían notificados por edicto y, con base en ello, dijo que sí existió el censo de predios y propietarios pues, de lo contrario, no habría sido posible llevar a cabo la distribución de la contribución entre los propietarios de los predios ubicados en la zona de influencia. Y que, en todo caso, la demandante no aportó pruebas que desvirtuaran lo señalado al respecto en la Resolución 939 de 2018 y en la memoria técnica del proyecto.

Por su parte, en lo que tiene que ver con la notificación de la Resolución Distribuidora, afirmó que se surtió el procedimiento previsto en el artículo 49 del Acuerdo 045 de 2013, lo cual no fue cuestionado o desvirtuado por la actora. En cualquier caso, precisó que los vicios en la notificación de los actos no afectan su validez, sino su oponibilidad, no obstante, en este caso, la parte demandante usó el recurso de reposición en contra de la resolución distribuidora, sin que se advirtiera la vulneración de sus derechos al debido proceso, defensa y contradicción.

En cuanto al cargo de nulidad asociado con los factores y la base gravable que debían fijársele para el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 020-78210, citó el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 sobre la base gravable del impuesto predial y, adujo, con base en el mismo, que el valor de la contribución no se podía determinar aplicando los parámetros que se usan para fijar la base gravable del impuesto predial. Lo anterior, porque el hecho generador de la contribución de valorización es el beneficio que adquirieron los inmuebles como consecuencia de la ejecución de una obra de interés público, sin limitarlo al concepto de mayor valor del inmueble bajo el concepto de la base catastral, pues el beneficio que se determina para efectos de la contribución de valorización podrá comprender aspectos como la movilidad, la accesibilidad y el bienestar.

De acuerdo con lo anterior, señaló que el dictamen pericial practicado en el proceso a solicitud de la parte demandante no constituía una prueba conducente para demostrar los hechos de la demanda. Esto es, que la liquidación del gravamen



hubiese desconocido las características del predio con matrícula inmobiliaria 020-78210 y las circunstancias que lo relacionan con las obras, y tampoco acreditó que este predio no fuera a percibir un beneficio económico por la realización de las obras del proyecto “Rionegro se valoriza”.

Por último, en lo que tiene que ver con el cargo relacionado con la fijación de tasas de interés de financiación que constituirían un doble cobro, sostuvo que la demandante no allegó al expediente los anexos de la Resolución Distribuidora, de manera que no fue posible constatar lo relativo a la fijación de los intereses. Con todo, dijo que, según el artículo 60 del Estatuto de Valorización del municipio de Rionegro, en la Resolución 939 de 2018 se señalaron los intereses de financiación, los cuales no podían ser superiores a los intereses de financiación que establezca la Superintendencia Financiera. En ese sentido, adujo que la entidad demandada bien podía disponer el cobro de los referidos intereses.

Finalmente, condenó en costas a la parte actora por haber resultado vencida.

### **Recurso de apelación**

Los **demandantes** solicitaron que se revocara la sentencia de primera instancia y que, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda. A estos efectos, reiteraron los cargos de nulidad asociados a (i) la falta de competencia del alcalde para expedir los actos de ejecución y cobro de la contribución de valorización, pues esto debía ordenarse por Acuerdo, (ii) el incumplimiento del procedimiento para decretar la contribución, pues no se dio la aprobación de las obras específicas por parte del Concejo Municipal, (iii) la falsa motivación de los actos, en la medida en que el Concejo no autorizó en el Plan de Desarrollo la imposición o derrame de una cifra específica, sino de una cifra indicativa y, a su vez, porque el Plan de Desarrollo contempla la construcción de vías nuevas, pero las obras decretadas por el sistema de contribución corresponden al mejoramiento de vías existentes. Y, por último, (iv) que los actos sobrepasaron la suma autorizada a recaudar mediante la contribución de valorización por parte del Concejo Municipal de Rionegro.

Finalmente, expuso que los argumentos y tesis desarrollados en la sentencia de primera instancia no se ajustan a derecho y que el Tribunal hizo una errónea interpretación de las normas en las que sustentó su decisión, además de apartarse de los hechos y pruebas aportadas, pues no fueron estudiadas.

### **Oposición al recurso de apelación**

En el término previsto en el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, la parte demandada no se pronunció sobre el recurso de apelación presentado por la parte actora.

### **Ministerio Público**

El Ministerio Público guardó silencio.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda dirigidas a obtener la nulidad de los actos



administrativos mediante los cuales el municipio de Rionegro distribuyó la contribución de valorización a cargo de la parte actora y confirmó dicha decisión al resolver el recurso de reposición contra la resolución distribuidora.

Atendiendo estrictamente a los términos del recurso de apelación, los problemas jurídicos a resolver en esta instancia consisten en determinar (i) si se siguió el procedimiento establecido en las normas que regulan la contribución de valorización para decretar dicho tributo, lo cual incluye los aspectos referentes a la competencia para expedir los actos de ejecución y cobro, especificación, monto y autorización de las obras, y (ii) si los actos demandados sobrepasaron la suma a recaudar mediante el sistema de valorización.

## 1. Procedimiento para decretar la contribución de valorización en el municipio de Rionegro

Esta Sección<sup>5</sup> ha construido una línea jurisprudencial reiterada y pacífica, de conformidad con la cual la contribución de valorización es un tributo que tiene por objeto financiar los costos en los que incurre la administración al construir una obra pública, y en esa medida, la contribución de valorización resulta «*exigible únicamente a aquellos contribuyentes cuyos bienes inmuebles se ven beneficiados por el ejercicio de dicha actividad administrativa*»; planteamiento que es concordante con los pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que se ha destacado que el beneficio antes mencionado está asociado a un incremento del valor de la propiedad inmobiliaria, hecho que explica la imposición del tributo<sup>7</sup>».

De manera coherente con lo expuesto, esta Judicatura también ha señalado que este tributo está regido por el principio de equivalencia, puesto que, conforme con el Decreto Legislativo 1604 de 1966<sup>8</sup>, se estableció para recuperar el costo de la inversión de las obras de interés público que repercuten en un beneficio para la propiedad inmueble, teniendo como límite el monto de dicho beneficio. Sobre este particular, la Sala<sup>9</sup> ha manifestado:

*«El objetivo de recuperación de los costos de inversión, en atención al beneficio que esta haya proporcionado a los inmuebles, se acompasa con el inciso 2.º del artículo 338 constitucional, puesto que, debido a la particularidad de este tributo, dicha norma flexibilizó el principio de reserva de ley, en aras de que la nación y las entidades territoriales —para el caso de la contribución de valorización— establecieran los criterios de reparto, a partir de los cuales podría establecerse la cuota tributaria, atendiendo al beneficio que percibiera cada inmueble afecto al gravamen».*

En ese sentido, en materia de tasas y contribuciones (como lo es la de valorización), el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución autoriza al Congreso, a las asambleas y a los concejos que deleguen en las autoridades administrativas la determinación de la tarifa, siempre y cuando dichas corporaciones de

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 31 de marzo de 2022, exp. 25585. C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello. En el mismo sentido, ver sentencia del 17 de junio de 2021, exp. 23352. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>6</sup> Entre otras, en las sentencias del 14 de junio de 2018 (exp. 21654, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez) y del 12 de septiembre de ese mismo año (exp. 22219, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto).

<sup>7</sup> Sentencias C-903 de 2011 (MP: Luis Ernesto Vargas), C-525 de 2003 (MP: Manuel José Cepeda) y C-155 de 2003 (MP: Eduardo Montealegre Lynett), que reiteran el criterio jurisprudencial fijado en las sentencias C-495 de 1998 (MP: Antonio Barrera Carbonell) y C-144 de 1993 (MP: Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>8</sup> Adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 29 de agosto de 2019, exp. 21695. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.



representación popular hayan señalado previamente el sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer el reparto.

No obstante, según lo expuso la Corte Constitucional en la sentencia C-155 de 2003<sup>10</sup>, en el caso de la contribución de valorización no es «*formalmente correcto hablar de “tarifa”*», precisamente por ser un gravamen creado con el fin de recuperar los gastos en que incurre una entidad para la ejecución de una obra de interés público y por estar diseñado para distribuir el valor agregado que dicha obra pública aporta o beneficia a ciertos inmuebles.

En esa medida, la Corte<sup>11</sup> determinó que lo verdaderamente importante a la luz del principio de legalidad consiste en que los órganos de representación popular hayan predeterminado «*los criterios básicos para (i) fijar el costo de la obra, (ii) calcular el beneficio que ella reporta y, (iii) establecer la forma de distribución de unos y otros entre quienes resultaron favorecidos patrimonialmente con la obra, siendo estos factores lo que podría asimilarse, en últimas, a la tarifa*».

Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional ha reconocido que existe una suerte de competencias compartidas, «*donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados*»<sup>12</sup>.

En el caso concreto, se observan las siguientes normas:

- El Concejo del Municipio de Rionegro, en uso de sus atribuciones conferidas por los artículos 287, 313, 317 y 338 de la Constitución, en concordancia con la Ley 25 de 1921 y los artículos 2 del Decreto 1604 de 1966 y 235 del Decreto 1333 de 1986, expidió el Estatuto de la Contribución de Valorización del Municipio de Rionegro, Acuerdo Nro. 45 del 7 de octubre de 2013, modificado posteriormente por los Acuerdos Nro. 25 del 30 de septiembre de 2016 y Nro. 12 del 17 de julio de 2018.

El artículo 2 del Estatuto de la Contribución de Valorización de Rionegro definió el tributo bajo análisis así:

*«Artículo 2. Naturaleza jurídica. La contribución de valorización es un gravamen real, que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles ubicados en áreas urbanas, rurales y de expansión urbana del Municipio de Rionegro, que se benefician con la ejecución de la obra, plan o conjunto de obras de interés público. Es un instrumento de financiación que permite el desarrollo urbanístico y social del Municipio. Su recaudo tiene destinación específica a la construcción de las obras o plan o conjunto de obras para el cual se autorizó y/o la recuperación y/o rehabilitación de las mismas».*

- De igual forma, el Estatuto de la Contribución de Valorización definió el hecho generador<sup>13</sup> de la contribución como el beneficio que adquieren los bienes inmuebles como consecuencia de la ejecución de una obra, plan o conjunto de obras de interés público sin limitarlo al concepto de mayor valor del inmueble, el sujeto activo<sup>14</sup>, el

<sup>10</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-155 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Sobre el mismo asunto, ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 29 de agosto de 2019, exp. 21695. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Artículo 5 del Acuerdo Nro. 045 de 2013.

<sup>14</sup> Artículo 6 del Acuerdo Nro. 045 de 2013.



sujeto pasivo<sup>15</sup> y la base gravable<sup>16</sup>, entendida como el costo de la respectiva obra dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, adicionados a un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un 30% adicional destinados a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.

Adicionalmente, el Estatuto de la Contribución de Valorización del Municipio de Rionegro estableció los métodos para calcular el beneficio adquirido por los predios de propiedad de los contribuyentes, derivado de la ejecución de la obra o conjunto de obras de interés público<sup>17</sup>, así como los procedimientos y etapas que deben adelantarse para decretarla y fijar el monto de la contribución a cargo de los sujetos pasivos.

- A su vez, el artículo 19 del ordenamiento en mención estableció los supuestos que deben cumplirse para que se decrete una obra o proyecto a financiarse por medio de la contribución de valorización, así:

*«Artículo 19. ORIGEN. La Decretación de una obra o Proyecto por la Contribución de Valorización se llevará a cabo sólo cuando el Plan de Desarrollo haya establecido la financiación de obras de interés público, a través de la Contribución de Valorización, o por solicitud de los propietarios o poseedores de manera plural del área de influencia de la obra o conjunto de obras que ocasione beneficio a los inmuebles que lo constituyen.*

*PARÁGRAFO: Aquellas obras o conjunto de obras contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial – P.O.T., en el Plan Integral de Desarrollo, serán decretadas conforme al Artículo 47 del presente Acuerdo y aquellas que no estén contempladas en dichos instrumentos de planificación, se autorizarán conforme a lo señalado en el Artículo 4º del presente Acuerdo».* (Subrayado de la Sala).

De acuerdo con la norma transcrita, es claro entonces que, en el Municipio de Rionegro, la decretación de una obra o proyecto a financiarse por la contribución de valorización puede llevarse a cabo de dos maneras diferentes.

La primera, consiste en la incorporación en el Plan de Desarrollo Municipal, aprobado por el Concejo Municipal de Rionegro mediante un acuerdo, de la financiación de obras de interés público por medio de la contribución de valorización. En este caso, deberá seguirse el procedimiento dispuesto en artículo 47 del Estatuto de la Contribución de Valorización que, como se verá más adelante, se denomina «Distribución» y está a cargo del alcalde del municipio demandado.

Por su parte, la segunda manera para realizar la decretación de una obra a financiarse con la contribución, parte del supuesto de que el Plan de Desarrollo Municipal no contempló ninguna obra a financiarse con la contribución de valorización. Sólo en este evento (contemplado en el párrafo), debe entonces seguirse el trámite establecido en el artículo 4 *ibidem*, el cual consiste en que el Concejo Municipal deberá ordenar la ejecución de las obras a realizarse por el sistema de valorización, mediante un acuerdo municipal independiente.

- En concordancia con lo expuesto, en este caso concreto, se evidencia que, mediante el Acuerdo Nro. 11 del 31 de mayo de 2016, y bajo el procedimiento establecido en la Ley 152 de 1994 (Orgánica del Plan de Desarrollo), el Concejo Municipal de Rionegro adoptó el Plan de Desarrollo Municipal para los años 2016 a 2019 «Rionegro Tarea de Todos», en el cual se incluyó un componente de infraestructura y movilidad, en el cual se describió la problemática que afectaba al municipio y se concluyó que era «necesario actualizar el Plan Vial, realizar mantenimientos preventivos y correctivos de vías

<sup>15</sup> Artículo 7 del Acuerdo Nro. 045 de 2013.

<sup>16</sup> Artículo 8 del Acuerdo Nro. 045 de 2013.

<sup>17</sup> Artículos 12 y 14 del Acuerdo Nro. 045 de 2013.



y, entre otros, construir, mejorar y conectar sistemas de movilidad amigables con los peatones». En consecuencia, en dicho Plan se identificaron las obras susceptibles de financiarse con la contribución de valorización (Anexo 1) y dicho tributo se contempló como una fuente de financiación para su construcción. Al respecto, en el Plan de Desarrollo Municipal se indica:

*«La financiación del Plan de Desarrollo 2016-2019 contempla como fuentes esenciales los recursos propios, el Sistema General de Participación, las compensaciones urbanísticas, la plusvalía, la cofinanciación en los niveles internacional, nacional y departamental, y de carácter público y/o privado, los Fondos Especiales, las sobretasas y las estampillas. Otras fuentes como el Sistema de Valorización y Endeudamiento son también consideradas. En cuanto a la cofinanciación, se hará énfasis en las Alianzas Públicas-Privadas (APP), donde se espera fortalecer la inversión».* (Subrayado propio).

- Ahora bien, el artículo 18 del Estatuto de la Contribución de Valorización estableció las etapas que comprenden el proceso de aplicación del sistema de la contribución de valorización, dentro de las cuales, se encuentran las de prefactibilidad, decretación, distribución, recaudo, entre otras.
- En lo que interesa a este proceso, el artículo 20 *ibidem* define la etapa de prefactibilidad como el conjunto de análisis previos, que debe realizar el Municipio de Rionegro para determinar si una obra es susceptible de financiarse mediante la contribución de valorización.
- A su turno, el artículo 21 *ibidem* define la etapa de decretación y establece que estará a cargo del alcalde, para lo cual dicho funcionario deberá observar las obras contempladas en los actos del Concejo Municipal que dan origen a la decretación del proyecto de valorización (*i. e.* Plan de Desarrollo Municipal o acuerdo independiente). Dicha disposición señala:

*«Artículo 21. DEFINICIÓN DE LA DECRETACIÓN. Es el acto administrativo expedido por el Alcalde o quien éste delegue, mediante el cual se señalan las obras o proyectos susceptibles de financiar (sic) total o parcialmente con la contribución de valorización, ordena la realización de los estudios definitivos de la obra y convoca a los propietarios y poseedores de los inmuebles de la zona de citación a declarar sus inmuebles y a elegir la Junta de Representantes, además contendrá los siguientes aspectos:*

1. Listado de las obras o proyectos a analizar
  2. Delimitación de la zona de citación.
  3. Determina la cantidad de miembros que compondrá la Junta de Representantes.
  4. Fija los honorarios de los miembros particulares de la Junta de Representantes.
- (...)

- Por su parte, el artículo 47 del ordenamiento en mención define la etapa de la distribución así:

*«Artículo 47. DE LA DISTRIBUCIÓN. Es el acto administrativo expedido por el Alcalde Municipal, en el cual se determinan las obras a financiar por el sistema de la contribución de valorización, se ordena su ejecución en el evento de no haberse iniciado y se asigna la contribución de valorización que cada propietario o poseedor ha de pagar, de acuerdo con el beneficio obtenido o por obtener en sus inmuebles o predios. (...)*».

- Finalmente, el artículo 56 del Estatuto de la Contribución de Valorización precisó que la Secretaría de Hacienda del Municipio de Rionegro tiene derecho a percibir el pago de la contribución de valorización por parte de los contribuyentes y, por lo mismo, en caso de no pago, es la autoridad competente para iniciar un proceso de cobro coactivo (artículo 62 *ibidem*).

Teniendo claridad sobre la normativa que regula este caso concreto, antes de entrar a resolver los cargos formulados en la apelación, la Sala aclara que, en el *sub*



*examine*, es aceptado y no discutido por las partes que el tributo determinado a cargo de Banco de Occidente está asociado a un inmueble ubicado en la zona de influencia de la obra pública «*Rionegro se valoriza*», en particular, el identificado con matrícula inmobiliaria Nro. 020-78210. Además, tampoco es objeto de controversia el que, con ocasión de la ejecución de ese proyecto vial, el inmueble citado recibió un beneficio o condición favorable. Así, la controversia recae únicamente sobre las razones que alega la apelante para sostener que hubo irregularidades en el procedimiento para decretar la contribución, incluyendo la falta de competencia del alcalde para expedir los actos de ejecución y cobro del tributo, la no aprobación de las obras por parte del Concejo Municipal, así como en la imposibilidad de recaudar la contribución de valorización para el mejoramiento de vías existentes.

Pues bien, para la Sala es evidente que, contrario a lo expuesto por la apelante, sí se respetó el procedimiento señalado por el Concejo Municipal en el Estatuto de la Contribución de Valorización para efectos de decretar, liquidar y distribuir el gravamen.

Efectivamente, la decretación del proyecto «*Rionegro se valoriza*» se llevó a cabo en armonía con lo dispuesto en el artículo 19 del Estatuto de la Contribución de Valorización. Lo anterior, porque las obras que conforman dicho proyecto fueron incluidas en el Anexo 1 del Plan de Desarrollo (Acuerdo Nro. 11 de 2016), que fue aprobado por el Concejo Municipal. De ahí que se concluya que el origen de la decretación del proyecto y su financiación con el tributo en controversia fue aprobado por el órgano de representación popular, a través del procedimiento establecido por el propio ente territorial, el cual, por demás, no fue demandado por la sociedad apelante.

En esa medida, después de realizar los estudios de factibilidad, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 21 del Estatuto de la Contribución de Valorización, el alcalde de Rionegro cumplió con la etapa de decretación y, en consecuencia, expidió la Resolución Nro. 567 del 5 de junio de 2017<sup>18</sup>, por la cual decretó las obras susceptibles de financiarse total o parcialmente con la contribución de valorización (las cuales están en línea con las señaladas en el Anexo 1 del Plan de Desarrollo para los años 2016 a 2019), y determinó como zona de citación, es decir, el área que sería beneficiaria de la construcción del proyecto, toda la comprensión territorial del Municipio de Rionegro, de acuerdo con lo establecido en los estudios de prefactibilidad.

Con fundamento en todo lo anterior, y conforme lo dispone el artículo 47 del Estatuto de la Contribución de Valorización, el alcalde del municipio acusado expidió la Resolución Distribuidora Nro. 939 del 16 de octubre de 2018, acto demandado en este proceso, mediante la cual distribuyó la contribución de valorización para la financiación del proyecto «*Rionegro se valoriza*», determinando como valor a distribuir la suma de \$450.000.000.000.

Por lo expuesto, es claro entonces que sí se cumplió el procedimiento establecido en el Municipio de Rionegro para decretar y distribuir la contribución de valorización.

En este punto, es importante mencionar que, contrario a lo dicho por la apelante, no es cierto que el Concejo Municipal estuviese obligado a establecer en el Plan de Desarrollo Municipal la forma para liquidar la contribución o los estudios necesarios para determinar el beneficio derivado de la construcción de la obra pública, puesto

<sup>18</sup> Esta Resolución fue modificada por las Resoluciones Nro. 172 y 845 de 2018.



que ese órgano de elección popular ya había establecido mediante Acuerdo (que es el Estatuto de la Contribución por Valorización), los elementos esenciales de la contribución y el sistema y los métodos para que las autoridades administrativas del municipio de Rionegro los concretaran o desarrollaran. En tal sentido, previo a la expedición de la Resolución Distribuidora, y siguiendo los procedimientos previstos por el Concejo Municipal, el alcalde de Rionegro ordenó la realización de estudios de prefactibilidad y factibilidad para efectos de determinar el costo de la obra, calcular los beneficios que ella reportaría a los inmuebles ubicados dentro de la zona de citación y establecer la forma de distribución entre los sujetos pasivos.

Lo anterior, no sólo está en armonía con el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución, sino también con los artículos 2 del Decreto Legislativo 1604 de 1966 y 235 del Decreto Ley 1333 de 1986<sup>19</sup>, conforme con los cuales «*El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecute las obras (...)*». De ahí que no quede duda de que el alcalde del municipio de Rionegro, como entidad administrativa ejecutante de las obras, era el competente para, en desarrollo del Estatuto de Valorización, distribuir y fijar el monto de la contribución de valorización, de acuerdo con obras específicamente aprobadas por el Concejo Municipal, mediante el Acuerdo Nro. 11 del 31 de mayo de 2016 (Plan de Desarrollo Municipal para los años 2016 a 2019 «*Rionegro Tarea de Todos*»).

Así las cosas, la Sala concluye que no está llamado a prosperar el cargo de apelación, relacionado con la falta de competencia del alcalde para distribuir la contribución de valorización mediante los actos acusados, a causa de la supuesta falta de aprobación del Concejo Municipal para llevar a cabo el proyecto de valorización, al no haber indicado las obras a financiarse vía contribución de valorización.

De otro lado, tampoco está llamado a prosperar el cargo según el cual el alcalde del municipio demandado no era competente para expedir los actos de ejecución y cobro de la contribución de valorización. Al respecto, es muy importante precisar que, según el artículo 6 del Acuerdo Nro. 45 del 7 de octubre de 2013, el Municipio de Rionegro es el sujeto activo del tributo bajo análisis, de manera que en él radican las potestades tributarias de administración, fiscalización, control, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro. Facultades que deben ejercer las autoridades administrativas, pues son ellas las llamadas a concretar los elementos esenciales de la contribución de valorización, atendiendo a los sistemas o métodos, que son los parámetros o directrices fijadas por el Concejo Municipal, como órgano de representación popular.

Sobre este particular, la Corte Constitucional en sentencia C-155 de 2003<sup>20</sup> señaló que «*las entidades administrativas que ejecutan las obras no son quienes crean el tributo sino las encargadas de concretarlo bajo los parámetros que definan las respectivas corporaciones de representación popular*». Y, en armonía con ello, el Consejo de Estado<sup>21</sup> manifestó:

*«La facultad de administrar y recaudar los tributos previamente establecidos en la ley, las ordenanzas y los acuerdos, según el caso, como se anotó antes, apunta a las actividades de gestión relacionadas con la organización, administración y recaudo del tributo, la cual se reitera, es delegable y también tiene respaldo constitucional en el inciso 2º del artículo 338 citado, norma que atribuye a las autoridades administrativas competencia para fijar la tarifa de*

<sup>19</sup> Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

<sup>20</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 10 de julio de 1988. Exp. 11001-03-27-000-1997-08370-01. C.P. Delio Gómez Leyva.



*las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes por concepto de recuperación de costos y servicios».*

Finalmente, tampoco tiene prosperidad el cargo de la apelación relacionado con que los fondos recaudados vía contribución de valorización no se podían utilizar para financiar el mejoramiento de vías ya existentes, en tanto que, según la apelante, el Plan de Desarrollo Municipal únicamente contemplaba la utilización de dichos recursos para la construcción de nuevas vías. Esto, porque el artículo 2 del Estatuto de la Contribución de Valorización de Rionegro prevé que el recaudo de la contribución de valorización tiene destinación específica, entre otras, para «*la recuperación y/o rehabilitación*» de las obras o plan o conjunto de obras. Y, además, porque, al revisar el Anexo 1 del Plan de Desarrollo 2016-2019, en el que se especificaron las obras a realizarse por medio de la contribución de valorización, se evidencia que la gran mayoría de dichas obras corresponden a trabajos de ampliación o de construcción de andenes para ciclo rutas, vías secundarias, arterias, entre otras, y no únicamente para la construcción de nuevas vías.

No prosperan los cargos analizados.

## **2. Sobre la suma a recaudar por contribución de valorización mediante los actos acusados**

Al parecer de la parte apelante, los actos administrativos acusados están viciados de nulidad por falsa motivación, porque el Concejo Municipal de Rionegro no autorizó en el Plan de Desarrollo la imposición o derrame de una cifra específica, sino de una cifra indicativa<sup>22</sup> y, adicionalmente, porque los actos expedidos por el alcalde sobrepasaron la suma permitida a recaudar mediante la contribución de valorización.

Para fundamentar este cargo, la parte demandante invocó como normas violadas en el concepto de violación de la demanda los artículos 8 y 31 del Decreto 1394 de 1970<sup>23</sup> y señaló que el «(...) *Alcalde generó una distribución de valorización sin la autorización previa del competente (...)*», y que si, en gracia de discusión, se entendiera que la inclusión de la valorización como medio de financiación de las obras autorizadas en el Plan de Desarrollo le diera la facultad al alcalde de realizar «*el derrame que se reprocha en esta acción*», lo cierto es que el valor proyectado a recaudar fue de \$200.000.000.000, de manera que, a la luz del artículo 8 del Decreto 1394 de 1970, «*No es viable entonces predicar una autorización de derrame por parte del Concejo por un valor y realizar un derrame que supera el doble de lo aprobado*». Adicionalmente, después de citar el artículo 31 del Decreto 1394 de 1970, indicó que «*al observar la liquidación de la valorización en este caso concreto observamos como se supera los topes establecidos en la norma pues el beneficio no corresponde al monto derramado por la valorización, por tanto y en armonía a esta disposición legal la base límite para el cobro de valorización es el monto del beneficio*».

Para resolver, la Sala inicia por reiterar lo mencionado en el acápite anterior, esto es, que los actos demandados sí respetaron el procedimiento señalado por el Concejo Municipal en el Estatuto de la Contribución de Valorización para efectos de decretar, liquidar y distribuir el tributo bajo análisis y, en adición, que el Concejo Municipal autorizó en el Plan de Desarrollo las obras de interés público que estarían sujetas a financiación a través de valorización, de ahí que el alcalde sí era competente para expedir los actos acusados.

<sup>22</sup> Recurso de Apelación, Página 11.

<sup>23</sup> Por el cual se reglamentan normas sobre valorización.



Aclarado lo anterior, la Sala pone de presente que, en virtud del principio de congruencia, este cargo de la apelación se resolverá contrastando el contenido normativo de los artículos 8 y 31 del Decreto 1394 de 1970, que se consideran transgredidos, con las razones concretas expuestas por la parte apelante para sustentar su vulneración. Así, se tiene que estas normas reglamentarias prevén:

*«Artículo 8. En los casos en que las contribuciones de valorización para la construcción de una obra se hubieren distribuido con base en el presupuesto de la misma, fijado por la entidad ejecutora de la obra y si este resultare deficiente, la diferencia será cubierta por dicha entidad.*

*Si por el contrario, al terminar su ejecución sobrare de lo presupuestado, el sobrante se rebaja y se devolverá a los propietarios gravados, en proporción al respectivo gravamen, devolución que se hará dentro del plazo de tres meses, después de la liquidación de la obra. A partir del vencimiento de este plazo del Fondo Rotatorio Nacional de Valorización reconocerá interés del uno por ciento (1%) mensual por la mora en la devolución de las correspondientes sumas».*

*«Artículo 31. En ningún caso la totalidad de las contribuciones de valorización que se distribuyan por una obra será superior al beneficio que ella produzca a los inmuebles gravados. En consecuencia, cuando del estudio de qué trata el artículo 28 resultare que el beneficio es inferior a la cuantía para distribuir, liquidada en la forma indicada en el artículo 29, se disminuirá esta cuantía hasta el monto del beneficio, que será el límite de la base de imposición para la distribución de las contribuciones».*

A la luz de esta normativa, en primer lugar, es preciso señalar que el artículo 8 transcrito parte del supuesto de hecho de que el presupuesto, previamente fijado y distribuido por la entidad ejecutante de la obra, haya resultado insuficiente. Por esa razón, esa disposición ordena que la entidad ejecutante cubra o asuma el presupuesto faltante para la construcción de la obra. Además, que si ocurre lo contrario, esto es, que el presupuesto fijado y presupuestado excediere el costo de la obra, la entidad ejecutante debe devolver los recursos sobrantes.

Así las cosas, el artículo 8 del Decreto 1394 de 1970 se vería vulnerado si (i) el presupuesto faltante para construir una obra de interés público no es asumido por la entidad administrativa o (ii) cuando el presupuesto que sobre, después de ejecutada la obra, no es devuelto a favor de los contribuyentes.

De otro lado, el artículo 31 citado prohíbe que la contribución de valorización que se distribuya supere el beneficio producido por la construcción de la obra pública, de suerte que si el beneficio resulta ser inferior a la suma a distribuir por concepto del gravamen, dicha suma debe disminuirse hasta el monto del beneficio, todo, en armonía con el principio de equivalencia que, como se señaló antes, rige la contribución de valorización.

En estas condiciones y de conformidad con el contenido normativo de los artículos 8 y 31 del Decreto 1394 de 1970, la Sala considera que no hay lugar a declarar la nulidad de los actos acusados, puesto que lo expuesto por la parte apelante no se deriva de tales normas. En efecto, el artículo 8º regula consecuencias atribuibles al momento de ejecución de las obras, cuando ya ha sido distribuido el valor de la misma para efectos de la contribución por valorización, de manera que no es dable aplicarla al Plan de Desarrollo o a la Resolución Distribuidora como aquí se invoca.

De otro lado, tampoco comparte la Sala el argumento de la apelación según el cual los actos administrativos demandados desconocieron los artículos 8 y 31 del Decreto 1394 de 1970 porque sobrepasaron la suma permitida a recaudarse por concepto de la contribución de valorización.



En efecto, según da cuenta la parte motiva de la Resolución Distribuidora, y no fue refutado por la parte apelante, el valor del proyecto de valorización ascendió a la suma de \$639.746.779.864, el beneficio calculado derivado de su ejecución fue de \$1.753.950.958.431 y el valor a distribuir se fijó en la suma de \$450.000.000.000.

Lo anterior, permite concluir entonces que la suma a distribuirse por concepto de la contribución (\$450.000.000.000) no fue superior al beneficio derivado de la construcción de las obras públicas (\$1.753.950.958.431), según lo exige el artículo 31 del Decreto 1394 de 1970.

Aunque lo expuesto es suficiente para negar el cargo de apelación, cabe agregar que en el expediente no existe material probatorio alguno que acredite que el municipio acusado haya incumplido lo previsto en el artículo 8 del Decreto 1394 de 1970. Por el contrario, lo que aparece probado en el expediente es que el municipio del Rionegro cumplió lo ordenado por esa norma, pues si bien el valor a distribuirse fue inferior al presupuesto de la obra, el valor faltante fue cubierto por el municipio acusado con recursos propios.

Al respecto, nótese que el municipio de Rionegro determinó que financiaría tan solo «parcialmente» el plan de obras establecido en el proyecto «Rionegro se valoriza». Por esa razón, si bien el valor del proyecto ascendió a la suma de \$639.746.779.864, sólo distribuyó a título del gravamen la suma de \$450.000.000.000, por lo que el valor restante sería cubierto por otros recursos como créditos y rendimientos financieros. De todo lo anterior, dan cuenta los antecedentes de la Resolución Nro. 939 del 16 de octubre de 2018:

*«16. Que el plan de obras que se financiarán parcialmente con cargo a la contribución de valorización establecido para el Proyecto de Valorización “Rionegro se valoriza”, serán las siguientes (...)*

*27. Que el monto total a distribuirse corresponde a la suma de CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS M.L. (\$450.000'000.000).*

*28. Que el valor del proyecto corresponde a la suma de SEISCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M.L. (\$639.746.779.864).*

*El cual se logra a través de las siguientes fuentes:*

| FUENTES                   |                 | %      |
|---------------------------|-----------------|--------|
| INGRESOS POR VALORIZACIÓN | 991.604.670.535 |        |
| APORTES ENTIDADES         | 585.193.623.439 | 59,01  |
| CRÉDITOS                  | 289.332.300.821 | 29,18  |
| RENDIMIENTOS FINANCIEROS  | 100.000.000.000 | 10,8   |
|                           | 17.078.746.276  | 1,722» |

Conforme con todo lo expuesto, no prospera el cargo.

### 3. Decisión

Con fundamento en lo expuesto, no se encuentra que la Administración Municipal deba subsanar deficiencias de los actos de trámite, decreto y distribución del derrame de valorización, por lo que no hay lugar a acceder ni a las pretensiones principales ni a las subsidiarias, en consecuencia, la Sala confirmará la sentencia apelada.

### 4. Costas

Finalmente, a la luz de los artículos 188 del CPACA y 365 (numeral 8) del Código General del Proceso, no procede la condena en costas en esta instancia (agencias



en derecho y gastos del proceso), porque en el expediente no se encuentran pruebas que las demuestren o justifiquen<sup>24</sup>.

Empero, la condena en costas impuesta en primera instancia se mantendrá, porque no fue objeto de apelación.

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

### FALLA

1. **Confirmar** la sentencia del 6 de abril de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad.
2. Sin condena en costas en esta instancia.

**Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase** el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase**.

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

(Firmado electrónicamente)  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Presidenta

(Firmado electrónicamente)  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

(Firmado electrónicamente)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

(Firmado electrónicamente)  
**WILSON RAMOS GIRÓN**  
Salvó el voto

<sup>24</sup> En el mismo sentido, sentencias del 6 de julio de 2016, Exp. 21601, CP. Martha Teresa Briceño de Valencia, 1° de febrero de 2017, Exp. 21179, 1° de junio de 2017, Exp. 20882 y 13 de septiembre de 2017, Exp. 20646, CP. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.