



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil catorce (2014).

Radicación: 080012331000200800645 01
No. Interno: 19037
Asunto: Acción de nulidad
Demandante: Humberto Hasbún Lombana
Demandado: Distrito Especial, Industrial y Portuaria de Barranquilla.

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 7 de abril de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo

del Atlántico, que negó las pretensiones de la demanda que a continuación se transcriben.

1. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad, el ciudadano Humberto Hasbún Lombana formuló las siguientes pretensiones:

PRIMERA: *Que se declare la nulidad del artículo 4 del acuerdo 006 del 9 de julio de 2004 del Concejo Distrital de Barranquilla, el cual establece:*

“Facúltese al Alcalde Distrital por el término de noventa (90) días, contados a partir de la fecha de sanción del presente Acuerdo, para elaborar un Estatuto de Valorización Sistemático y Unitario que recoja las normas vigentes y reglamente el sistema de Valorización por Beneficio General, y Beneficio Local.

En ejercicio de las anteriores facultades, el señor Alcalde Distrital:

- 1. Determinará lo relativo a los elementos, factores y beneficios del Sistema de Valorización.*
- 2. Establecerá criterios sobre categorías de predios, métodos de distribución y factores de aplicación del derrame.*
- 3. Fijará los métodos de aplicación, aprobación y absorción de los montos distribuibles.*
- 4. Diseñará los procedimientos para la asignación de la Contribución de Valorización, recursos, exigibilidad, representatividad de la comunidad beneficiada, divulgación, pagos, paz y salvos, jurisdicción coactiva, y demás aspectos procedimentales que permitan la cabal y legal aplicación del sistema de valorización.*

5. Establecerá la conformación del Consejo Distrital de Valorización.

Segunda. Que se declare la nulidad del artículo 5 del Acuerdo 006 del 9 de julio de 2004 del Concejo Distrital de Barranquilla, el cual establece

*“Facúltese al Alcalde Distrital de Barranquilla para celebrar un Convenio Interadministrativo con la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe S.A. – **EDUBAR S.A.**, con el objeto de que esta entidad sea el Organismo Ejecutor del Plan de Obras que en el ARTÍCULO SEGUNDO del presente Acuerdo se detalla, y para que en el desarrollo del objeto de dicho Convenio Interadministrativo EDUBAR S.A. **pueda efectuar los estudios, los créditos, encargos fiduciarios, el recaudo, la contratación y la administración general de la Contribución de Valorización por Beneficio General que por el presente acuerdo se establece, destinada a financiar las obras enumeradas.**”*

Tercera. *Que se declare la nulidad del artículo 3 del Acuerdo 021 del 7 de diciembre de 2004, Por el cual se impone una contribución de valorización, se determina el sistema para definir el beneficio, el método para distribuir el derrame y la forma de repartirlo, y se dictan otras disposiciones. Cuyo texto es el siguiente: “el derrame de la Contribución de Valorización que por el presente Acuerdo se ordena será distribuido por el Método de la Distribución Socioeconómica de que trata el Capítulo Tercero Decreto Acuerdal 0323/04.”*

Cuarta. *Que se declare la NULIDAD de los artículos 4, 5, 9, 10, 12 y 15 del Decreto Distrital No. 0114 del 27 de Julio del 2005 expedido por la Alcaldía Distrital de Barranquilla: “Por medio del cual se determina el numero final y tipo de obras que se ejecutaran en el plan de obras publicas a financiarse con la contribución de valorización por el sistema de beneficio general, se fija el monto distribuible de la contribución, se asigna (sic) las contribuciones por el método de la distribución socioeconómica ordenada por el acuerdo distrital No. 021 de 2004 y se dictan otras disposiciones”. Cuyos artículos establecen:*

“ARTICULO CUARTO: ASIGNACIÓN DE CONTRIBUCIONES.-
Teniendo en cuenta el método de la distribución socioeconómica, asígnase los porcentajes de absorción por destino o uso del suelo, y las contribuciones por metro cuadrado de área gravable de la siguiente manera:

| DESTINO O USO DEL SUELO | PORCENTAJE DE ABSORCIÓN | CONTRIBUCIÓN POR METRO CUADRADO (\$) |
|----------------------------------|--------------------------------|---|
| <i>Residencial Estrato</i> | 0.57% | \$ 173.08 |
| <i>Residencial Estrato 2</i> | 1.52% | \$ 631.82 |
| <i>Residencial Estrato 3</i> | 7.40% | \$ 2.088.95 |
| <i>Residencial Estrato 4</i> | 8.00% | \$ 4.178.53 |
| <i>Residencial Estrato 5</i> | 8.70% | \$ 5.319.35 |
| <i>Residencial Estrato 6</i> | 8.81% | \$ 6.346.55 |
| <i>Industrial</i> | 13.00% | \$ 5.087.66 |
| <i>Comercial</i> | 25.00% | \$ 9.709.70 |
| <i>Urbanizable no urbanizado</i> | 4.00% | \$ 147.85 |
| <i>Institucional</i> | 8.00% | \$ 2.078.93 |
| <i>Mixto</i> | 10.00% | \$ 1.373.64 |
| <i>Edificable no edificado</i> | 5.00% | \$ 1.773.86 |
| Total | 100.00 % | |

PARÁGRAFO: Se entiende por área gravable la mayor área entre el área de terreno total y el área total de construcción.”

“ARTICULO QUINTO: INSCRIPCION DE LA CONTRIBUCION.- La EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BARRANQUILLA y LA REGION CARIBE S.A. EDUBAR S.A. en su condición de organismo ejecutor del Programa de Valorización por Beneficio General, tal como lo establece el artículo quinto (5º) del Acuerdo No. 006 de 2004, expedirá las resoluciones de asignación individual de la contribución. Dichas resoluciones deberán ser notificadas a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados de Barranquilla, con el fin de que proceda a la inscripción de los gravámenes que por medio de este decreto se ordena asignar.”

“ARTICULO NOVENO: ACTO ADMINISTRATIVO DE ASIGNACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN. La EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BARRANQUILLA y LA REGIÓN CARIBE S.A. EDUBAR S.A. en su condición de organismo ejecutor del Programa de Valorización por Beneficio General, expedirá una Resolución asignando la contribución de conformidad con lo establecido en el presente decreto en el artículo quinto. La notificación de esta Resolución se entenderá surtida con la publicación de los avisos de prensa informando el contenido del presente decreto.”

“ARTÍCULO DÉCIMO: ACTO ADMINISTRATIVO INDIVIDUALIZADO. Para la exigibilidad del gravamen de valorización por Beneficio General y para la interposición de los recursos, La EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BARRANQUILLA y LA REGION CARIBE S.A. EDUBAR S.A. en su condición de organismo ejecutor del Programa de Valorización por Beneficio General, tal como lo establece el artículo quinto (5º) del Acuerdo Distrital No. 006 de 2004, expedirá la primera factura correspondiente a cada propietario de predio o poseedor de predio o mejora, la cual se entenderá como Acto Administrativo Individualizado que fija la contribución individualizada y las tarifas por metro cuadrado de área gravable para establecer la contribución. La primera factura se enviará por correo certificado.”

“ARTÍCULO DOCE: NOTIFICACIÓN. La notificación personal del Acto Administrativo Individualizado, se iniciará el quinto (5º) día hábil siguiente a la expedición de la primera factura. Para los propietarios o poseedores que no se notifiquen personalmente, se surtirá la notificación mediante Edicto que se fijará por diez (10) días en lugar visible de las Instalaciones de LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BARRANQUILLA y LA REGION CARIBE S.A. EDUBAR S.A.”

“ARTÍCULO QUINCE: VÍA GUBERNATIVA. Al tenor del artículo 15 del Decreto 1604 de 1966, se establece como vía gubernativa contra el acto de asignación individualizado del gravamen el recurso de reposición ante el funcionario que lo haya expedido.

Tercera (sic). Que una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin a la presente acción, se comuniquen a las autoridades administrativas respectivas que profirieron los actos, para los efectos legales consiguientes.”

1.1.1. Normas violadas

El demandante invocó como normas violadas las siguientes:

- Constitución Política: artículos 1, 2, 3, 6, 29, 74, 150 [numeral 10], 189 [numeral 20], 189, 287 [numeral 3] y 338.
- Ley 16 de 1972: artículo 25.
- Ley 136 de 1994: artículo 91.
- Ley 383 de 1997: artículo 66.
- Ley 489 de 1998: artículos 10 y 11
- Decreto 1604 de 1966: artículos 1, 2, 14 y 15.
- Decreto Ley 1333 de 1986: artículo 93 [numeral 1] y 241.
- Código Contencioso Administrativo: artículo 84.
- Estatuto Tributario Nacional: artículos 560, 561, 583, 693, 720 y 828.
- Acuerdo Distrital No. 022 del 24 de diciembre de 2004 – Estatuto de Rentas de Barranquilla: artículo 308.

1.1.2. Concepto de la violación

Dijo que los actos administrativos demandado eran nulos por violar las normas en las que debían fundarse.

a) Nulidad de los artículos 4 y 5 del Acuerdo 006 de 2004

El demandante señaló que el artículo 4 del Acuerdo 006 de 2004 violó los artículos 150 [numeral 10] y 338 de la Constitución Política y 93 del Decreto Ley 1333 de 1986 por cuanto el Concejo Distrital de Barranquilla no estaba facultado para autorizar al alcalde distrital para que expidiera el estatuto de valorización.

Que por su parte, el artículo 5 del Acuerdo 006 de 2005 era nulo por violar los artículos 150 [numeral 10], 189 [numeral 20] y 338 de la Constitución Política, al autorizar al alcalde distrital para que delegara en un particular *la función pública de decretar y recaudar impuestos*.

Explicó que mediante el artículo 5 demandado se facultó al alcalde distrital para celebrar un convenio interadministrativo con la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe S.A. EDUBAR S.A.¹ para que efectuara los estudios, créditos, encargos fiduciarios, **el recaudo**, contratación y **administración** de la contribución de valorización

¹ En adelante EDUBAR S.A.

Que la función pública de **decretar y recaudar impuestos** es exclusiva de las corporaciones públicas de elección popular –Congreso, asambleas departamentales y concejos municipales– razón por la cual no podía ser delegada en un particular como EDUBAR S.A.

Agregó que el artículo 5 del Acuerdo 006 de 2004 también violaba los artículos 11 y 14 de la Ley 489 de 1998 que establece de manera expresa una serie de funciones que son indelegables.

b) Nulidad del artículo 3 del Acuerdo 021 de 2004.

De otra parte, sostuvo que el artículo 3 del Acuerdo 021 de 2004 violaba los artículos 9 del Decreto 1604 de 1966 y 3 y 4 de la Ley 25 de 1921, que establecen que el sistema para distribuir la contribución de valorización es el de beneficio individual de los predios. Que el Concejo Distrital, al expedir el acuerdo demandado, aplicó un método establecido en el Decreto 0323 de 2004 – Estatuto de Valorización – que era una norma de inferior jerarquía.

c) Nulidad de los artículos 4, 5, 9, 10, 12 y 15 del Decreto 0114 de 2005.

Dijo que el artículo 4 del Decreto 0114 de 2005 estableció un método de distribución socioeconómico, que asigna porcentajes de absorción por destino o uso del suelo, distinto a lo previsto en el artículos 1 y 2 del Decreto 1604 de 1966, que limitan a que se designen como sujetos pasivos de la

contribución por valorización a los propietarios de los bienes raíces que resulten beneficiados con las ejecución de obras locales.

Advirtió que mediante los artículos 5, 9 y 10 del Decreto 0114 de 2005 el alcalde distrital delegó en un particular las gestiones de cobro e individualización de la contribución de valorización en contra de lo estipulado en los artículos 11 y 14 de la Ley 489 de 1998 y 91 de la Ley 136 de 1994, según el cual entre las funciones del alcalde está el ejercicio de la jurisdicción coactiva.

De otra parte, manifestó que mediante el artículo 10 del Decreto 0114 de 2005 se autorizó el cobro de la contribución de valorización mediante una factura, a la cual se le atribuyó el carácter de título ejecutivo.

Sostuvo que los artículos 12 y 15 del Decreto 0114 de 2005 violaban los artículos 29 y 31 de la Constitución Política y 25 de la Ley 16 de 1972 al establecer que contra los actos de determinación del tributo en cuestión procedía el recurso de reposición, cuando el Estatuto Tributario, aplicable para efectos de los tributos territoriales, prevé que contra este tipo de actuaciones procede el recurso de reconsideración para lo cual concede un término de dos meses.

1.2. COADYUVANCIAS.

Intervinieron como coadyuvantes de la demanda los ciudadanos Andrés Silva Santiago, Santiago Sarmiento Rodríguez, Julio Cesar Ponce Salas, Carlos

Miguel Duarte Acero, Alcides Pérez Lobo, Marco Tulio Rhenals Henríquez, Rafael García Roldán, Apolinar Garrido Paternina, Francisco Rafael Miranda Arroyo y Magaly Llinás de Cabrales. Todos alegaron que no les consultaron de manera previa sobre el cobro de la contribución.

1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y el Concejo Distrital de Barranquilla contestaron la demanda pero los memoriales no fueron tenidos en cuenta por el Tribunal por extemporáneos².

1.4. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Atlántico negó a las pretensiones de la demanda.

Dijo que el convenio interadministrativo celebrado entre la Alcaldía de Barranquilla y EDUBAR S.A. no era ilegal, pues no se trataba de una entidad privada sino de una sociedad de economía mixta del orden distrital cuyo objeto es la gestión y operación de macroproyectos de desarrollo urbano en la región Caribe, que cuenta con personal calificado, participa en la ejecución de planes de ordenamiento, planes parciales, proyectos de estratificación, valorización y programas de asentamiento.

² Auto del 20 de octubre de 2009. Folio 124 del C.P.

Que bajo ese entendido, la Alcaldía de Barranquilla sí podía delegar en EDUBAR S.A. la ejecución del plan de obras que se financiaría con los recursos de la contribución de valorización, debido al carácter de entidad distrital y porque contaba con la infraestructura necesaria para llevar a cabo dicha función.

Señaló que el trámite de la jurisdicción coactiva seguía en cabeza de un ente del orden solo que le fue delegada esa función en atención a la infraestructura que EDUBAR S.A. poseía y al personal idóneo que tiene esa empresa para ejercer la función. En cuanto al procedimiento de la jurisdicción coactiva, advirtió que para eso efectos era aplicable lo previsto en el artículo 252 del C.C.A. según lo establecido en el artículo 241 del Decreto 1333 de 1986.

Sostuvo que el artículo 338 de la Constitución Política establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas que se cobren a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que presten, pero que el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

Que el Concejo Distrital de Barranquilla, mediante el Acuerdo 021 de 2004, impuso la contribución de valorización, determinó el sistema para definir el beneficio, el método de distribución y la forma de repartirlo, para lo cual señaló que sería distribuida por el método de distribución socioeconómico según el destino económico o uso del predio, mientras que tratándose de

viviendas, asignó unos porcentaje en consideración al estrato socioeconómico del inmueble.

Advirtió que el sistema establecido por el Concejo Distrital de Barranquilla fue el de beneficio general, que toma como base para la distribución de las contribuciones de valorización las áreas de los inmuebles que han de gravarse, pero calificando en cada uno de ellos, mediante la utilización de diversos factores, las características y condiciones individuales de los predios y su relación con la obra y los beneficios que habrían de obtenerse.

Manifestó que en lo correspondiente al recurso se reposición, el artículo 242 del Decreto Ley 1333 de 1986 faculta a los municipios de establecer los recursos administrativos que proceden contra los actos de determinación de la contribución de valorización. Que, en consecuencia, no eran aplicables las normas del Estatuto Tributario para efectos de la impugnación de las referidas actuaciones.

1.5. EL RECURSO DE APELACIÓN

El demandante y el coadyuvante Marco Tulio Rhenals Henríquez apelaron la sentencia del Tribunal.

1.5.1. El demandante.

En relación con el trámite procesal, dijo que el Tribunal requirió a la parte demandada para que aportara los antecedentes administrativos de los actos demandados, pero que la entidad hizo caso omiso de dicha solicitud. Que a pesar del desacato, el Tribunal no tomó las medidas correctivas correspondientes, pero que, además, sin esas pruebas no era posible verificar si se aplicó el debido proceso en la imposición de la contribución de valorización.

De fondo, señaló que, contrario a lo que se sostuvo el Tribunal, no estaba probado que EDUBAR S.A., en efecto, fuera una empresa de economía mixta y que, por consiguiente, se podía delegar en dicha entidad la ejecución del plan de obras que se financiaría con los recursos provenientes de la contribución por valorización.

Insistió en que la facultad que le otorgó el Concejo Distrital del Barranquilla al alcalde distrital para celebrar un convenio interadministrativo con EDUBAR S.A., que se hizo efectiva mediante el Decreto 0114 de 2005, era ilegal porque se delegó en un particular la ejecución de una función pública.

Que, asimismo, el Concejo Distrital de Barranquilla desbordó sus facultades y competencias al otorgarle al alcalde municipal la potestad de redactar y compilar el estatuto de valorización, función que era propia del concejo.

De manera particular, señaló que el ejercicio de la jurisdicción coactiva para el cobro de la contribución por valorización no podía ser delegada en un

particular porque el artículo 14 del Decreto 1604 de 1966 establece que esta función recae de forma exclusiva en ciertos funcionarios públicos.

Que con la delegación en cuestión, el Concejo Distrital de Barranquilla violó los artículos 11 y 14 de la Ley 489 de 1989 que establece de manera expresa las funciones que son indelegables. Que, además, desconoció el artículo 132 del Decreto Ley 1333 de 1986 que establece que el ejercicio de la jurisdicción coactiva le corresponde a los alcaldes municipales.

De otra parte, dijo que el artículo 3 del Acuerdo 021 de 2004 era nulo porque estableció un sistema de distribución de la contribución de valorización distinto al previsto en las normas que regulan el tributo, en particular, lo estipulado en el artículo 9 del Decreto 1604 de 1966 que establece que la distribución debe hacerse «*con base en el beneficio individual de los predios*».

En relación con la nulidad del Decreto 0114 de 2005, señaló que, en primer lugar, el artículo 4º era nulo porque para los efectos de la distribución de la contribución por valorización aplicó el método de distribución socioeconómica, que asigna los porcentajes de absorción por destino del uso del suelo, contrario a lo previsto en el Decreto 1604 de 1966, que limita el tributo en cuestión a las propiedades que se beneficien con la ejecución de las obras de interés local.

Insistió en que mediante los artículos 5, 9, y 10 del Decreto 0114 de 2005 se delegaron en una entidad privada funciones públicas en contra de una prohibición expresa en ese sentido.

Agregó que los actos administrativo demandados eran nulos por violar los artículos 29 de la Constitución Política y 720 y 828 del E.T. Los artículos 29 y de la Constitución y 828 del E.T. en razón a que permiten que un particular sea quien cobre la contribución de valorización mediante la expedición de una factura a la que se le asignó el carácter de título ejecutivo.

Y el artículo 720 del E.T. por cuanto estipulan que contra los actos de determinación de la contribución de valorización procede el recurso de reposición, cuando la norma tributaria nacional establece que contra este tipo de actuaciones procede el recurso de reconsideración en el término de dos meses.

Por último, señaló que la Ley 1386 de 2010 de manera expresa prohibió entregar a terceros la administración de tributos.

1.5.2. El coadyuvante.

Dijo que EDUBAR S.A. no era una entidad de derecho público, como lo sostuvo el Tribunal, por cuanto las sociedades de economía mixta son entidades de derecho privado conforme lo previsto en el artículo 97 de la Ley 489.

Manifestó que el artículo 317 de la Constitución Política establece que solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, pero que en el Distrito de Barraquilla son gravados por EDUBAR S.A. quien cobra mediante jurisdicción coactiva la contribución de valorización.

Agregó que la contribución de valorización adoptada mediante los actos administrativos demandados era ilegal por no ajustarse al artículo 234 del Decreto 1333 de 1986, según el cual, la valorización es una contribución sobre la propiedad raíz beneficiada por la ejecución de obras que ejecute la Nación, los departamentos, los municipios o cualquier otra entidad de derecho público.

Que podría aceptarse que EDUBAR S.A. ejecutara obras de infraestructura pero no que ejerciera la jurisdicción coactiva. Que, además, la Ley 1386 de 2010 prohibió entregar a terceros la administración de tributos.

1.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.6.1 Parte demandante

El demandante reiteró lo expuesto en el recuso de apelación.

1.6.2. Parte demandada.

El Distrito Especial, Industrial y Portuaria de Barranquilla no presentó alegatos de conclusión.

1.7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por el demandante y el coadyuvante de la demanda, la Sala decide si son nulos:

- Los artículos 4 y 5 del Acuerdo 006 de 2004, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla, *«Por medio del cual se establece la contribución de valorización por beneficio general, se fijan unos criterios, y se otorgan unas facultades»*.
- El artículo 3 del Acuerdo 021 de 2004, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla, *«Por el cual se impone una contribución de valorización, se determina el sistema para definir el beneficio, el método para distribuir el derrame y la forma de repartirlo, y se dictan otras disposiciones»*.
- Los artículos 4, 5, 9, 10, 12 y 15 del Decreto Distrital No. 0114 de 2005, expedido por el Alcalde Distrital de Barranquilla, *«Por medio del cual se determina el número final y tipo de obras que se ejecutarán en el plan de obras públicas a financiarse con la contribución de valorización por el*

sistema de beneficio general, se fija el monto distribuible de la contribución; se asigna las contribuciones por el método de la distribución socioeconómica ordenada por el acuerdo distrital No. 021 de 2.004, y se dictan otras disposiciones».

Para el efecto, la Sala hará una breve teorización sobre la contribución de valorización, precisará el ámbito de competencia o de autonomía fiscal de los municipios y distritos para regular la contribución de valorización y, por último, analizará el caso concreto.

a) De la contribución de valorización.

La contribución de valorización, en un principio denominada impuesto de valorización, ha sido regulada fundamentalmente por la Ley 25 de 1921 y los Decretos 868 de 1956, 1604 de 1966, 1394 de 1970 y 1333 de 1986.

La Ley 25 de 1921, *«por la cual crea el impuesto de valorización»* estableció el tributo en cuestión *«como una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local»*³.

Más tarde, el Decreto 868 de 1956, adoptado como ley de carácter permanente por medio de la Ley 141 de 1961, reguló el impuesto de valorización como un sistema fiscal especial para la financiación de planes de obras municipales bajo

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

el principio del beneficio general, para lo cual estableció que su monto sería distribuido según diferentes categorías económicas y la capacidad de pago.

El citado decreto dispuso que ciertos municipios podían establecer, reglamentar, distribuir y recaudar el impuesto de valorización para la ejecución de planes de obras, tanto en áreas rurales como urbanas, mediante un procedimiento especial de liquidación y distribución, con base en la capacidad económica de la tierra, establecida mediante coeficientes según su nivel o valor económico.

En relación con este último aspecto, la Sala ha señalado que mediante el Decreto 868 de 1956 se extendió el criterio tradicional del cobro de la valorización en consideración al beneficio económico individual del predio que resultara favorecido con la obra pública⁴.

El Decreto 1604 de 1966⁵, «*Por el cual se dictan normas sobre valorización*», convertido en disposición de carácter permanente por la Ley 48 de 1968, amplió el impuesto a todas las obras de interés público ejecutadas por la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquiera otra entidad de derecho público «*que beneficien a la propiedad*

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: CONSUELO SARRIA OLCOS. Santafé de Bogotá D.C., 27 de agosto de 1993. Radicación: 4510 – 4511. Actor: YOLANDA AZOUTH ROA, RAMIRO BORJA AVILA Y CONSUELO SALGAR DE MONTEJO. Demandado: CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ.

⁵ **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 beneficien 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 beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización.

inmueble». Precisó que el referido gravamen se denominaría en adelante contribución de valorización.

Así, el Decreto 1604 de 1966 hizo extensiva la contribución de valorización a todas las entidades de derecho público y previó la posibilidad de financiar mediante dicho gravamen toda clase de obras de interés público sean éstas rurales o urbanas –ya no solo locales– con lo cual se amplió el criterio de obra de interés local de la Ley 25 de 1921 a las obras de interés público que interesan a toda la comunidad y la benefician en mayor o menor grado, tal como sucede con las grandes obras públicas de amplia cobertura⁶.

Este nuevo criterio implicó la ampliación del concepto tradicional del beneficio de la propiedad inmueble, referido exclusivamente al mayor valor que recibiera el predio o plusvalía, y, por eso, el Decreto 1604 de 1966 estableció en su artículo 9º que la base impositiva de la contribución tendría como tope máximo el valor del costo de la obra y que para su liquidación se tendría en cuenta el concepto genérico de beneficio que produzca la obra, sin hacer referencia exclusiva al valor económico, como contraprestación específica a cargo del Estado⁷.

Además de lo anterior, el artículo 18 del Decreto 1604 de 1966 precisó que las disposiciones del Decreto 868 de 1956 eran de aplicación opcional para los municipios, pues podían abstenerse de seguir los sistemas allí previstos para

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P. HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ. Bogotá, D.C., 27 de agosto de 2009. Radicación: 2500023270002003-00706 01. Número interno: 16121. Actor: ROBERTO URIBE PINTO Y ROBERTO URIBE RICAURTE. Demandado: MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ.

⁷ *Op. cit.* CONSEJO DE ESTADO, sentencia del 27 de agosto de 1993. C.P. Consuelo Sarria Olcos.

la liquidación y cobro de la contribución de valorización; es decir, que reconoció la valorización como sistema fiscal opcional para las entidades públicas⁸.

La anterior regulación fue recogida en el Decreto Ley 1333 de 1986, « *Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*», en cuyo Título III se regula la contribución de valorización.

En relación con la naturaleza jurídica del tributo, la Sala ha precisado que la contribución por valorización es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y puede ser requerido por los municipios que ejecuten una obra de utilidad social que genere un incremento en su valor⁹.

Según la jurisprudencia que se reitera, las contribuciones especiales tienen carácter obligatorio, afectan a un grupo determinado de personas cuyos intereses son comunes y sus necesidades se satisfacen con los recursos recaudados.

Además, no hacen parte del presupuesto nacional y tienen una destinación específica y cuando tales recursos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, se incorporan al mismo pero únicamente con el objeto de registrar la estimación de su cuantía y en un capítulo aparte de las rentas fiscales¹⁰.

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Bogotá D.C. 14 de junio de 2012. Radicación: 540012331000200700331 01. Número interno: 18159. Actor: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO. Demandado: MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-243 de 2005. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

b) De la potestad de las entidades territoriales para establecer tributos locales y, en particular, la contribución de valorización.

El artículo 338 de la Constitución Política dispone:

ARTICULO 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

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

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

De la norma constitucional transcrita se advierte que los órganos de representación popular son los que deben fijar directamente los elementos del tributo. De este mandato se desprenden dos de los principios rectores del sistema tributario, a saber el de legalidad tributaria y el de certeza de los tributos.

El principio de legalidad tributaria exige que sean los órganos de elección popular quienes de manera directa señalen los sujetos activo y pasivo, el

hecho generador, la base gravable y la tarifa de la obligación tributaria, esto es, los elementos del tributo. Por excepción, respecto de la tarifa de las tasas y contribuciones, el artículo 338 *ibídem* autoriza que se atribuya la competencia de fijarla a las autoridades administrativas, siempre que en la ley, la ordenanza o el acuerdo respectivo se fije el sistema y el método para determinarla.

Por su parte, el principio de certeza del tributo establece que no basta con que los órganos de representación popular sean los que directamente establezcan los elementos del tributo, sino que, al hacerlo, deben determinar con suficiente claridad y precisión todos los elementos, pues de lo contrario, como lo ha Señalado la Corte Constitucional, no sólo se genera inseguridad jurídica, sino que en el momento de la aplicación de las normas se permiten los abusos impositivos¹¹.

Este principio tiene la finalidad de garantizar que todos los elementos del vínculo impositivo entre los administrados y el Estado estén consagrados de manera inequívoca en la ley, ordenanza o acuerdo, bien porque las normas que crean el tributo los expresan con claridad, o porque en el evento en que una disposición remite a otra para su integración, es posible identificar dentro del texto remitido el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa¹².

Aunque, como lo ha advertido la Corte Constitucional, no siempre resulta exigible que la determinación de los elementos del tributo sea expresa y no

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-121 de 2006. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-891 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

se viola el principio de legalidad tributaria cuando uno de tales elementos no está determinado en la ley pero es determinable a partir de ella.

Así, el principio de certeza del tributo se vulnera no solo cuando se omite la regulación de los elementos del tributo, sino también cuando en la definición de esos elementos se acude a expresiones ambiguas o confusas. En tales eventos, el principio resulta quebrantado cuando la falta de claridad sea insuperable, es decir, cuando no sea posible establecer el sentido y alcance de las disposiciones, de conformidad con las reglas generales de hermenéutica jurídica¹³.

En relación con la facultad que tienen los órganos de representación popular de delegar en la administración la fijación de las tarifas, la jurisprudencia constitucional ha precisado, con fundamento en el artículo 338 de la Carta Política, que el ejercicio de esa atribución no es absoluta, pues la autoridad delegante debe fijar el sistema y el método que el delegatario debe tener en cuenta para definir los costos y beneficios que causan los servicios que el Estado presta, así como la forma de hacer su reparto¹⁴.

En el mismo sentido, la Sala ha señalado que las ordenanzas y los acuerdos pueden delegar en las autoridades administrativas la fijación de las tarifas de las tasas y contribuciones, pero deben fijar directamente el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, como elementos cuantificadores necesarios para fijar las tarifas de estos tributos, pues dicha facultad se debe entender con sujeción a la norma

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-1371 de 2001. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

constitucional, ya que la autoridad administrativa no se puede arrogar facultades propias de las corporaciones públicas de elección popular¹⁵.

La razón de que sean las leyes, ordenanzas o acuerdos las que fijen directamente el sistema y el método para definir los costos de los servicios prestados, la participación en los beneficios proporcionados y la forma de hacer su reparto, es la necesidad de que existan directrices técnicas y limitaciones que garanticen a los contribuyentes certidumbre acerca de la forma en que es calculada y cobrada la tarifa de la tasa o contribución¹⁶.

Para efectos de la contribución de valorización, el precedente jurisprudencial de la Sala ha definido los «*sistemas*» como las formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación, es decir las directrices que obligan a la autoridad administrativa encargada de fijar la tarifa, y constituyen a la vez una garantía del contribuyente frente a la administración, y los «*métodos*» como las pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa¹⁷.

c) El caso concreto.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: LIGIA LOPEZ DÍAZ. Bogotá D.C., 18 de mayo de 2006. Radicación número: 5000123-31000200300071 01. Número interno: 15197. Actor: VÍCTOR OBDULIO BENAVIDES LADINO. Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO.

¹⁶ Sobre este particular, ver sentencias C-155 del 26 febrero de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-455 del 20 de octubre 1994, M.P. José Gregorio Hernández.

¹⁷ *Op. Cit.* CONSEJO DE ESTADO, sentencia del 18 e mayo de 2006. P.: LIGIA LOPEZ DÍAZ

- **De la nulidad del artículo 4 del Acuerdo 006 de 2004.**

Mediante el Acuerdo 006 de 2004, el Concejo Distrital de Barranquilla estableció la contribución de valorización. El artículo 1 dispone:

ARTÍCULO PRIMERO.- *Establécese en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla el Sistema Contributivo de Valorización por Beneficio General a que se refieren los Artículos uno (1) a seis (6) del Decreto 868 de 1956, adoptado, como legislación permanente, por medio de la Ley 141 de 1961 y, como sistema vigente para los municipios, por el Artículo 244 del Decreto 1333 de 1986.*

A renglón seguido, el artículo 2 dispuso que «*El Sistema de Contribución por Valorización*» tiene como fin obtener los recursos necesarios para la financiación, adquisición de zonas, diseños, interventorías y ejecución de las obras relacionadas en el Programa de Obras Públicas consignado en el Plan de Desarrollo, que se relaciona en el mismo artículo.

Y más adelante, el artículo 4 del Acuerdo 006 de 2004 –norma demandada– facultó al alcalde distrital para los siguientes efectos:

ARTÍCULO CUARTO.- *Facúltese al Alcalde Distrital por el término de noventa (90) días, contados a partir de la fecha de sanción del presente Acuerdo, para elaborar un Estatuto de Valorización Sistemático y Unitario que recoja las normas vigentes y reglamente el sistema de Valorización por Beneficio General, y Beneficio Local.*

En ejercicio de las anteriores facultades, el señor Alcalde Distrital:

1. Determinará lo relativo a los elementos, factores y beneficios del Sistema de Valorización.

2. *Establecerá criterios sobre categorías de predios, métodos de distribución y factores de aplicación del derrame.*
3. *Fijará los métodos de aplicación, aprobación y absorción de los montos distribuibles.*
4. *Diseñará los procedimientos para la asignación de la Contribución de Valorización, recursos, exigibilidad, representatividad de la comunidad beneficiada, divulgación, pagos, paz y salvos, jurisdicción coactiva, y demás aspectos procedimentales que permitan la cabal y legal aplicación del sistema de valorización.*
5. *Establecerá la conformación del Consejo (sic) Distrital de Valorización.*

Del artículo 4 del acuerdo acusado se aprecia que el Concejo Distrital de Barranquilla autorizó al alcalde distrital para expedir el estatuto de valorización, y que, para el efecto, se debían «*recoger las normas vigentes*» y «*reglamentar*» el sistema de valorización.

El estatuto de valorización no fue demandado ni aportado como prueba. Por lo tanto, la Sala considera que el problema jurídico a resolver se limita a decidir si el concejo municipal podía delegar en el alcalde del municipio la facultad de expedir un estatuto de valorización que, de una parte, *recogiera* normas vigentes y, de otra, *reglamentara* el sistema de valorización.

Sobre el particular, la Sala¹⁸ ha sido de la tesis de que los concejos municipales sí pueden delegar en el alcalde la facultad de compilar normas.

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejero ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO. Bogotá D. C., doce (12) de abril de dos mil doce (2012). Radicación número: 17001-23-31-000-2008-00262-01(18238). Actor: JHON JAIRO MÁRQUEZ CASTAÑEDA .Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES.

Ahora, por compilar ha entendido, en su sentido semántico¹⁹, la facultad de agrupar o recopilar disposiciones jurídicas sobre un tema específico, en un solo texto, sin variar su naturaleza²⁰

De ahí que, la Sala haya aceptado las facultades compilatorias de normas impositivas siempre que no abran paso al ejercicio de la potestad indelegable de establecer las tarifas y los elementos del impuesto, sino que se circunscriban a la organización y estructuración lógica de las normas vigentes²¹.²²

En ese contexto, el artículo 4 del Acuerdo 006 de 2004 no es nulo en la medida de que se circunscribe a delegar en el alcalde la facultad de compilación de normas vigentes.

Ahora bien, según el demandante, el artículo 4 demandado tiene un alcance mucho mayor pues, a su juicio, la facultad implica que el alcalde fije todos los elementos de la contribución de valorización.

La Sala no comparte esa apreciación pues el texto literal del artículo 4 demandado no permite inferir que se haya delegado la facultad de regular todos los elementos de la contribución de valorización y todos aquellos

¹⁹ Compilar. (Del lat. compilāre).1. tr. Allegar o reunir, en un solo cuerpo de obra, partes, extractos o materias de otros varios libros o documentos (www.rae.es)

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejera Ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Bogotá D. C, veintiocho (28) de noviembre de dos mil trece (2013). Ref.: 540012331000200900175 02. Número interno: 18859.CLAUDIA CAROLINA PARRA SÁNCHEZ. Contra el DEPARTAMENTO DE NORTE DE

SANTANDER. Citando la sentencia C-100 de 2013 de la Corte Constitucional.

²¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 5 de diciembre de 2003, exp. 13911

²² Op.Cit. 20

aspectos que atañen a ese tributo, incluido el tema de procedimiento, pues, se reitera, la expedición del estatuto está condicionada a que se recojan las normas vigentes, normas que habría que suponer están previstas en acuerdos del Distrito, pues nada cuestionó sobre el particular el demandante.

Adicionalmente, el acuerdo demandado facultó al alcalde a que reglamente el sistema de valorización.

De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta Sala²³ la facultad reglamentaria que la Constitución le reconoce al poder ejecutivo es una facultad gobernada por el principio de necesidad, materializada en la necesidad que existe, en un momento dado, de detallar el cumplimiento de una ley que, en un principio, se limitó a definir de forma general y abstracta determinada situación jurídica.

Esta Sala ha sostenido, además, que entre más general y amplia haya sido la regulación de la ley, más necesaria se hace la reglamentación, en cuanto que este mecanismo facilitará la aplicación de la ley al caso concreto. Por el contrario, cuando la ley ha detallado todos los elementos necesarios para aplicar esa situación al caso particular no hay necesidad de reglamentos.

Ahora bien, el control judicial que recae sobre el reglamento debe cuidar que la función reglamentaria no sobrepase ni invada la competencia del legislativo, en el sentido de que el reglamento no puede desfigurar la

²³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero Ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Bogotá D.C. Dieciséis (16) de marzo de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-27-000-2008-00012-00(17066). Actor: MARY CLAUDIA SÁNCHEZ PEÑA. Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

situación regulada por la ley ni hacerla nugatoria ni extenderla a situaciones de hecho que el legislador no previó. Si el reglamento preserva la naturaleza y los elementos fundamentales de la situación jurídica creada por la ley, bien puede este instrumento, propio del Ejecutivo, detallar la aplicación de la ley al caso, mediante la estipulación de todo lo concerniente al modo en que los destinatarios de la ley la deben cumplir.

En el caso concreto, se aprecia que el artículo 4 del Acuerdo 006 de 2004 lista una serie de tareas que, al rompe, podría decirse que su regulación compete de manera exclusiva al concejo municipal. Sin embargo, se insiste, el hecho de que la facultad esté circunscrita a «*recoger las normas vigentes*» y reglamentar otras ya existentes, permite inferir que la delegación implica una labor de mera compilación y, de mera reglamentación, que no de regulación. En ese entendido, el Acuerdo demandado no adolece de ningún vicio.

En consecuencia, la Sala considera que no está probada la causal de nulidad por la presunta violación de los artículos 150 [numeral 10] y 338 de la Constitución Política y 93 del Decreto Ley 1333 de 1986²⁴.

- **De la nulidad del artículo 5 del Acuerdo 006 de 2004 y de los artículos 5, 9, 10 del Decreto 0114 de 2005.**

Las normas demandadas disponen:

²⁴ Atribuciones de los concejos municipales

Acuerdo 006 de 2004:

ARTÍCULO QUINTO. *Facúltese al Alcalde Distrital de Barranquilla para celebrar un Convenio Interadministrativo con la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe S.A. – EDUBAR S.A., con el objeto de que esta entidad sea el Organismo Ejecutor del Plan de Obras que en el ARTÍCULO SEGUNDO del presente Acuerdo se detalla, y para que en el desarrollo del objeto de dicho Convenio Interadministrativo EDUBAR S.A. pueda efectuar los estudios, los créditos, encargos fiduciarios, el recaudo, la contratación y la administración general de la Contribución de Valorización por Beneficio General que por el presente acuerdo se establece, destinada a financiar las obras enumeradas.*

Decreto 0114 de 2005:

ARTÍCULO QUINTO: INSCRIPCIÓN DE LA CONTRIBUCION.- *La EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BARRANQUILLA y LA REGION CARIBE S.A. EDUBAR S.A. en su condición de organismo ejecutor del Programa de Valorización por Beneficio General, tal como lo establece el artículo quinto (5º) del Acuerdo No. 006 de 2004, expedirá las resoluciones de asignación individual de la contribución. Dichas resoluciones deberán ser notificadas a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados de Barranquilla, con el fin de que proceda a la inscripción de los gravámenes que por medio de este decreto se ordena asignar.*

ARTICULO NOVENO: ACTO ADMINISTRATIVO DE ASIGNACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN. *La EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BARRANQUILLA y LA REGIÓN CARIBE S.A. EDUBAR S.A. en su condición de organismo ejecutor del Programa de Valorización por Beneficio General, expedirá una Resolución asignando la contribución de conformidad con lo establecido en el presente decreto en el artículo quinto. La notificación de esta Resolución se entenderá surtida con la publicación de los avisos de prensa informando el contenido del presente decreto.*

ARTÍCULO DÉCIMO: ACTO ADMINISTRATIVO INDIVIDUALIZADO. *Para la exigibilidad del gravamen de valorización por Beneficio General y para la interposición de los recursos, La EMPRESA DE DESARROLLO URBANO*

DE BARRANQUILLA y LA REGION CARIBE S.A. EDUBAR S.A. en su condición de organismo ejecutor del Programa de Valorización por Beneficio General, tal como lo establece el artículo quinto (5º) del Acuerdo Distrital No. 006 de 2004, expedirá la primera factura correspondiente a cada propietario de predio o poseedor de predio o mejora, la cual se entenderá como Acto Administrativo Individualizado que fija la contribución individualizada y las tarifas por metro cuadrado de área gravable para establecer la contribución. La primera factura se enviará por correo certificado.

Bajo el presupuesto de que la norma transcrita faculta al alcalde del Distrito de Barranquilla a que delegue la regulación, administración y el recaudo de la contribución de valorización a un particular, el demandante alegó que las normas transcritas violan los artículos 150 [numeral 10], 189 [numeral 20], 228 y 338 de la Constitución Política, 11 y 14 de la Ley 489 de 1998, 14 del Decreto 1604 de 1966 y 132 del Decreto Ley 1333 de 1986.

Lo primero que corresponde precisar es que los artículos 150 [numeral 10], 189 [numeral 20] y 228 de la Constitución Política están referidos a materias no relacionadas con el asunto que convoca la presente controversia, a saber, las funciones del Congreso de la República y del Presidente de la República y de la administración de justicia, razón por la cual, la Sala no aprecia cómo pueden estar vulneradas esas normas, a más que el demandante no especificó en la demanda cómo se generaría esa vulneración.

Por lo tanto, la Sala limitará el análisis a la vulneración de los artículos 338 de la Constitución Política y 11 y 14 de la Ley 489 de 1998, causal que considera no probada por las siguientes razones:

Los artículos 123 y 210 de la Constitución Política prevén que los particulares pueden desempeñar funciones administrativas y remite a la ley la determinación del régimen respectivo²⁵. Lo anterior guarda estrecha relación con el deber de colaboración que tienen todos los ciudadanos para facilitar el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en el artículo 209 *ibídem*.

En desarrollo de lo previsto por la Constitución, los artículos 110 al 114 de la Ley 489 de 1998 regulan el ejercicio de funciones administrativas por parte de particulares en el siguiente sentido:

Artículo 10º.- Condiciones para el ejercicio de funciones administrativas por particulares. Las personas naturales y jurídicas privadas podrán ejercer funciones administrativas, salvo disposición legal en contrario²⁶, bajo las siguientes condiciones:

La regulación, el control, la vigilancia y la orientación de la función administrativa corresponderá en todo momento, dentro del marco legal a la autoridad o entidad pública titular de la función la que, en consecuencia, deberá impartir las instrucciones y directrices necesarias para su ejercicio.

Sin perjuicio de los controles pertinentes por razón de la naturaleza de la actividad, la entidad pública que confiera la atribución de las funciones ejercerá directamente un control sobre el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por el particular.

Por motivos de interés público o social y en cualquier tiempo, la entidad o autoridad que ha atribuido a los particulares el ejercicio de las funciones administrativas puede dar por terminada la autorización.

La atribución de las funciones administrativas deberá estar precedida de acto administrativo y acompañada de convenios, si fuere el caso²⁷.

Artículo 111º.- Requisitos y procedimientos de los actos administrativos y convenios para conferir funciones administrativas a particulares. Las entidades o autoridades administrativas podrán conferir el ejercicio de funciones administrativas a particulares, bajo las condiciones de que trata el artículo anterior, cumpliendo los requisitos y observando el procedimiento que se describe a continuación:

²⁵ Constitución Política, inciso 3, artículo 123: «La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio». En el mismo sentido, el inciso 2, artículo 210 dispone: «Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley».

²⁶ Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante [Sentencia C-866 de 1999](#)

²⁷ *idem*

1. Expedición de acto administrativo, decreto ejecutivo, en el caso de ministerios o departamentos administrativos o de acto de la junta o consejo directivo, en el caso de las entidades descentralizadas, que será sometido a la aprobación del Presidente de la República, o por delegación del mismo, de los ministros o directores de departamento administrativo, de los gobernadores y de los alcaldes, según el orden a que pertenezca la entidad u organismo, mediante el cual determine²⁸:

- a. Las funciones específicas que encomendará a los particulares²⁹;
 - b. Las calidades y requisitos que deben reunir las entidades o personas privadas;
 - c. Las condiciones del ejercicio de las funciones;
 - d. La forma de remuneración, si fuera el caso;
- La duración del encargo y las garantías que deben prestar los particulares con el fin de asegurar la observancia y la aplicación de los principios que conforme a la Constitución Política y a la ley gobiernan el ejercicio de las funciones administrativas.

2. La celebración de convenio, si fuere el caso, cuyo plazo de ejecución será de cinco (5) años prorrogables³⁰ y para cuya celebración la entidad o autoridad deberá:

Elaborar un pliego o términos de referencia, con fundamento en el acto administrativo expedido y formular convocatoria pública para el efecto teniendo en cuenta los principios establecidos en la Ley 80 de 1993 para la contratación por parte de entidades estatales.

Pactar en el convenio las cláusulas excepcionales previstas en la Ley 80 de 1993 y normas complementarias, una vez seleccionado el particular al cual se conferirá el ejercicio de las funciones administrativas.

²⁸ Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante [Sentencia C-866 de 1999](#)

²⁹ Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-866 de 1999](#), de conformidad con la consideración 7.5 de la parte motiva de la misma, del siguiente tenor: 7.5 *Por último, encuentra la Corte que la atribución de funciones administrativas tiene otro límite: la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga. En efecto, la atribución conferida al particular no puede llegar al extremo de que éste reemplace totalmente a la autoridad pública en el ejercicio de las funciones que le son propias. Si, en los términos del artículo 2° de la Constitución, las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, el despojo absoluto de la materia de su competencia redundaría en la falta de causa final que justificara su investidura, con lo cual ella ¿la investidura- perdería sustento jurídico.*

Como consecuencia de lo anterior, resulta claro que la atribución de funciones administrativas a particulares debe hacerse delimitando expresamente la función atribuida, acudiendo para ello a criterios materiales, espaciales, temporales, circunstanciales, procedimentales o cualesquiera otros que resulten útiles para precisar el campo de acción de los particulares, en forma tal que la atribución no llegue a devenir en una invasión o usurpación de funciones no concedidas, a un vaciamiento del contenido de la competencia de la autoridad atribuyente o a la privatización indirecta del patrimonio público. Por ello resulta particularmente importante que las funciones que se encomendarán a los particulares sean específicamente determinadas, como perentoriamente lo prescribe el literal a) del artículo 111 acusado, el cual se aviene a la Carta si es interpretado conforme a las anteriores precisiones.

Así pues, la Corte encuentra que le asiste razón al demandante cuando afirma que no todo tipo de funciones administrativas pueden ser atribuidas a los particulares; empero, no acoge el criterio orgánico al cual él acude para fijar el límite, según el cual sólo cabe tal atribución en las funciones que son ejercidas actualmente por el sector descentralizado de la Administración (descentralización por servicios). Entiende, en cambio, que los criterios de restricción son los anteriormente expuestos, que resultan de la interpretación sistemática de la Constitución y de principios de derecho público comúnmente admitidos en nuestra tradición jurídica.

³⁰ Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante [Sentencia C-702 de 1999](#) y el texto en cursiva, fue objeto de la misma declaración mediante [Sentencia C-866 de 1999](#)

En ese contexto normativo, entonces, sí era factible que se confiriera a particulares funciones administrativas, mediante la suscripción de contratos, convenios o, en general, negocios jurídicos, en tanto no se vaciara esa competencia en los particulares pues, como se ve, la Ley 489 de 1998– y así lo precisó la Corte Constitucional– prevé que esa delegación sea excepcional y sometida a los parámetros ya vistos.

La atribución de funciones administrativas a particulares, además, tiene una regulación diferente a la prevista para la delegación de funciones.

En efecto, aunque la delegación también implica la transferencia del ejercicio de funciones administrativas, esa transferencia se da entre empleados de un mismo organismo [artículo 9 de la Ley 489 de 1998³¹] o entre entidades públicas nacionales a entidades descentralizadas o entidades territoriales [artículo 14 de la Ley 489 de 1998³²]. Y, por supuesto, también está sujeta a

³¹ **Artículo 9º.- Delegación.** Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley.

Parágrafo.- Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.

³² **Artículo 14º.- Delegación entre entidades públicas.** La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativas del orden nacional efectuada en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas.

Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos.

restricciones como las previstas en el artículo 11 de la Ley 489 que al tenor dispone

Artículo 11º.- Funciones que no se pueden delegar. Sin perjuicio de los que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:

1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.
2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.
3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.

El demandante alegó que el artículo 5 del acuerdo 006 de 2004 y los artículos 5, 9 y 10 del Decreto 114 de 2004 son nulos porque violan las reglas que se exigen para que haya «delegación de funciones» habida cuenta de que el alcalde autorizó el ejercicio de ciertas actividades administrativas relacionadas con la administración de la contribución de valorización en la Empresa EDUBAR S.A.

En efecto, el artículo 5 del acuerdo 006 de 2004 facultó al alcalde distrital de Barranquilla para suscribir un convenio interadministrativo con la Empresa EDUBAR S.A., para que realizara los estudios, los créditos, encargos fiduciarios, «*el recaudo, la contratación y la administración general de la contribución de valorización*».

El demandante entendió que cuando el artículo 5 demandado autoriza al alcalde a delegar en un particular «*la administración y recaudo de la contribución*» está autorizando a que ese particular regule el tributo.

Sobre el particular, la Sala precisa que la potestad de establecer tributos, esto es, de adoptarlos o crearlos –que por mandato constitucional es propia de las corporaciones de elección popular– es distinta de la facultad de administrar el tributo, administración que, valga precisar, incluye las facultades de liquidar, fiscalizar, recaudar, discutir, devolver y cobrar el tributo.

En el entendido de que el demandante infirió equivocadamente que el artículo 5º del acuerdo demandado faculta al alcalde para que “delegue” en un “particular” la competencia para regular la contribución, el cargo no está llamado a prosperar puesto que, para la Sala, ese no es el sentido de la norma demandada.

Ahora, bajo el entendido de que el artículo 5º del acuerdo demandado sí facultó al alcalde para que mediante un convenio interadministrativo suscrito con EDUBAR S.A. administre y recaude el tributo, la Sala parte de precisar que EDUBAR S.A. es una sociedad anónima del Distrito.

Y aunque el certificado de existencia y representación legal, que obra en los folios 42 a 45 del C.A.A., no precisa que se trata de una sociedad de economía mixta del Distrito de Barranquilla, esa naturaleza jurídica se infiere por el hecho de que la Junta Directiva está conformada por el alcalde distrital de Barranquilla, el gobernador del Departamento del Atlántico, los secretarios de hacienda, de planeación y de infraestructura pública del Distrito y el director del Área metropolitana de Barranquilla.

En esas condiciones, la Sala considera que no se configura la causal de nulidad por la presunta vulneración de los artículos 11 y 14 de la Ley 489 de 1998 por cuanto no es cierto, como lo alegó el demandante, que la delegación de funciones se haya hecho del Distrito a un particular, pues está probado que se hizo del Distrito de Barranquilla a una sociedad de economía mixta del sector descentralizado del mismo distrito, más no con un particular.

En todo caso, así el Distrito de Barranquilla hubiera conferido el ejercicio de funciones administrativas en un particular, la demanda no se orientó a que se analizara la violación de los artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998, que son las normas que regulan ese tipo de transferencias de funciones, sino a que se analizara la violación de los artículos 11 y 14 de esa misma ley que, como se vio, aluden a la delegación de funciones entre empleados de un mismo organismo y la delegación de funciones entre entidades públicas del “orden nacional” a entidades del sector descentralizado o a entidades territoriales.

Ahora bien, el demandante también pidió que se decretara la nulidad de los artículos 5, 6 y 10 del Decreto 114 de 2004, que autorizan a EDUBAR S.A a ejecutar las actividades que a continuación se enlistan, por el mismo hecho de partir de la creencia errada de que EDUBAR S.A. es un particular:

- ❖ Expedir las resoluciones de asignación individual de la contribución
- ❖ Expedir una Resolución asignando la contribución
- ❖ Expedir la primera factura correspondiente a cada propietario de predio o poseedor de predio o mejora, factura que se entendía como el Acto

Administrativo que fijaba la contribución individualizada y las tarifas por metro cuadrado de área gravable.

Por las mismas razones expuestas anteriormente, este cargo tampoco está llamado a prosperar por cuanto, se reitera, EDUBAR S.A. no es un particular.

Adicionalmente alegó que los artículos 5, 6 y 10 del Decreto 114 de 2004 violan el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, por falta de aplicación.

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 enlista las funciones asignadas a los alcaldes en relación con el concejo municipal, con el orden público, con la Nación, el Departamento y las autoridades jurisdiccionales, con la administración municipal y con la ciudadanía. Según el demandante, al alcalde le compete ejercer directamente la función administrativa de cobro coactivo de la contribución de valorización y, por tanto, a su juicio, cuando la delega, inaplica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994.

La Sala considera que esa causal de nulidad tampoco está llamada a prosperar porque en todo el listado de funciones previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que por su extensión no se transcribe, no se encuentra la de ejecutar las acciones de cobro coactivo.

Esa facultad de cobro si está asignada, en otra normativa³³, a cualquier entidad pública que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política.

No obstante lo anterior, la pretensión de nulidad de los artículos 5, 6 y 10 del Decreto 114 de 2004 no está llamada a prosperar por el simple hecho de que estos artículos no se ocupan de la facultad de cobro coactivo y mucho menos, se reitera, de la delegación de esa facultad en particulares o a entidades públicas. No prospera el cargo.

- **De la nulidad del artículo 3º del Acuerdo 021 de 2004**

El demandante solicitó declarar la nulidad del artículo 3º del Acuerdo 021 de 2004 por violar los artículos 9 del Decreto 1604 de 1966 y 3 y 4 de la Ley 25

³³ Ley 1066 de 2006. **Artículo 5º.** *Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas.* Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

Parágrafo 1º. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

Parágrafo 2º. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1º y 2º del artículo 820 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3º. Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias.

de 1921 en razón a que, a su juicio, estableció un método de distribución de la contribución de valorización distinto al previsto en las normas referidas.

Para resolver, lo primero que conviene recordar es que con fundamento en la facultad concedida por el artículo 4º del Acuerdo 006 de 2004, el alcalde distrital de Barranquilla expidió el Decreto 0323 de 2004, «*por el cual se dicta el estatuto de valorización para el distrito especial, industrial y portuario de barranquilla*», que no fue demandado.

Ahora bien, el artículo 3 del Acuerdo 021 de 2004 dispuso:

ARTÍCULO 3º *El derrame de la Contribución de Valorización que por el presente Acuerdo se ordena será distribuido por el Método de la Distribución Socioeconómica de que trata el Capítulo Tercero Decreto Acuerdal 0323/04.*

El artículo transcrito, como se ve, para efectos de aplicar el método de distribución de la contribución de valorización, remite al método de distribución socioeconómica previsto en el Decreto Acuerdal 323 de 2004, esto es, al estatuto de valorización que expidió el Alcalde del Distrito de Barranquilla en virtud de la delegación que hiciera el concejo distrital mediante el artículo 4º del Acuerdo 006 de 2004.

La Sala negará la nulidad puesto que el método de distribución a que el artículo 3º del Acuerdo 21 de 2004 [norma demandada] está incorporado en el Decreto Acuerdal 323 de 2004, norma respecto de la que no es pertinente pronunciarse por que no fue demandada.

- De la nulidad de los artículos 4, 12 y 15 del Decreto No. 0114 de 2005.
- De la nulidad del artículo 4 del Decreto 0114 de 2005.

El artículo demandado dispone lo siguiente:

“ARTICULO CUARTO: ASIGNACIÓN DE CONTRIBUCIONES.-
Teniendo en cuenta el método de la distribución socioeconómica, asígnase los porcentajes de absorción por destino o uso del suelo, y las contribuciones por metro cuadrado de área gravable de la siguiente manera:

| DESTINO O USO DEL SUELO | PORCENTAJE DE ABSORCIÓN | CONTRIBUCIÓN POR METRO CUADRADO (\$) |
|--------------------------------|--------------------------------|---|
| <i>Residencial Estrato</i> | <i>0.57%</i> | <i>\$ 173.08</i> |
| <i>Residencial Estrato 2</i> | <i>1.52%</i> | <i>\$ 631.82</i> |
| <i>Residencial Estrato 3</i> | <i>7.40%</i> | <i>\$ 2.088.95</i> |
| <i>Residencial Estrato 4</i> | <i>8.00%</i> | <i>\$ 4.178.53</i> |
| <i>Residencial Estrato 5</i> | <i>8.70%</i> | <i>\$ 5.319.35</i> |

| | | |
|----------------------------------|-----------------|-------------|
| <i>Residencial Estrato 6</i> | 8.81% | \$ 6.346.55 |
| <i>Industrial</i> | 13.00% | \$ 5.087.66 |
| <i>Comercial</i> | 25.00% | \$ 9.709.70 |
| <i>Urbanizable no urbanizado</i> | 4.00% | \$ 147.85 |
| <i>Institucional</i> | 8.00% | \$ 2.078.93 |
| <i>Mixto</i> | 10.00% | \$ 1.373.64 |
| <i>Edificable no edificado</i> | 5.00% | \$ 1.773.86 |
| Total | 100.00 % | |

PARÁGRAFO: *Se entiende por área gravable la mayor área entre el área de terreno total y el área total de construcción.”*

Este artículo fue demandado porque, según se alegó en la demanda, para efectos de la distribución de la contribución de valorización se estableció el método de distribución socioeconómica que asigna porcentajes de absorción por destino o uso del suelo, distinto a lo previsto en los artículos 1 y 2 del Decreto 1604 de 1966 que disponen que hay que tener en cuenta como criterio de distribución a los propietarios de los bienes raíces que se beneficien con la ejecución de las obras, lo que obliga a precisarse en las llamadas “zonas de influencia”.

Pues bien, los artículos 1 y 2 del Decreto 1604 de 1966 disponen lo siguiente:

ARTÍCULO 1º. *El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien 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 beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización.

ARTÍCULO 2°. *El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecuten las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente.*

En cuanto a la Nación, estos ingresos y las correspondientes inversiones funcionarán a través de un Fondo Rotatorio Nacional de Valorización dentro del Presupuesto Nacional.

Cuando las obras fueren ejecutadas por entidades diferentes de la Nación, los Departamentos o los Municipios, el tributo se establecerá, distribuirá y recaudará por la Nación a través de la Dirección Nacional de Valorización, de acuerdo con las mencionadas entidades, salvo las atribuciones y facultades legales anteriores de las mismas entidades en relación con este impuesto.

La Sala considera que no hay lugar a declarar la nulidad del artículo 4 del Decreto 0114 de 2005 por cuanto, si bien es cierto que el artículo 3° de la Ley 25 de 1921 definió la valorización como una «*contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local*», tal como lo replica el artículo 1° del Acuerdo 1604 de 1966, también es cierto, como se precisó inicialmente, que el Decreto Legislativo 868 de 1956³⁴, adoptado como ley por medio de la Ley 141 de 1961³⁵, reguló el impuesto de valorización como un sistema fiscal especial para la financiación de planes de obras municipales «*bajo el principio del beneficio general*», para lo cual estableció que su monto podría ser distribuido según diferentes categorías económicas y la capacidad de pago³⁶.

³⁴ Expedido en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 121 de la Constitución Política de 1886.

³⁵ “Ley 141 de 1961. **Artículo 1°** Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores.”

³⁶ ARTÍCULO 1o. Autorízase a los Municipios que tengan rentas anuales propias superiores a dos millones de pesos, para establecer, reglamentar, distribuir y recaudar el impuesto de valorización de que trata la Ley 1 a. de 1943, con fundamento en la capacidad económica de la tierra, calificada por medio de coeficientes iguales para zonas de un mismo nivel o valor económico.

ARTÍCULO. 2o. El Impuesto de valorización podrá distribuirse en la totalidad del área urbana y de la rural o en una parte cualquiera de ésta y aquella o aisladamente en una u otra. Los coeficientes expresivos del valor o nivel económico de las zonas urbanas se fijarán en cada Municipio en razón de la utilización del terreno en cada zona, los servicios públicos que las beneficien, su productividad virtual, el valor comercial de los terrenos y los demás

En consecuencia, era válido que el Distrito de Barranquilla acudiera al método de distribución socioeconómica.

- **De la nulidad de los artículos 12 y 15 del Decreto 0114 de 2005.**

Según el demandante, los artículos 12 y 15 del Decreto 0114 de 2005 violan los artículos 29³⁷ y 31³⁸ de la Constitución Política y 75 de la Ley 16 de 1975³⁹ porque violan el principio de contradicción en cuanto disponen que

factores que, a juicio de las dependencias administrativas o juntas asesoras que los Municipios establezcan en aplicación a lo dispuesto en este Decreto, permitan estimar objetivamente la capacidad económica de la tierra.

ARTÍCULO 3o. En los predios rurales la fijación de los coeficientes se hará con base en la productividad virtual del terreno según sus condiciones agrológicas, su proximidad a los centros de consumo, las vías de comunicación que los beneficien y las demás circunstancias que permitan a las dependencias o juntas de que habla el artículo anterior, apreciar su capacidad económica.

ARTÍCULO 4o. La tasa del impuesto de devaluación según la división en zonas de que ya se habló, aplicable a los predios gravados, se obtendrá dividiendo el monto del presupuesto de las obras de interés público o de servicio público para períodos de uno o más años, por el total de las áreas virtuales de las zonas gravadas. Las áreas virtuales resultan de multiplicar las áreas reales de los terrenos expresados en metros cuadrados o en varas cuadradas, por el coeficiente de la zona o las zonas de igual nivel económico en que se hallen tales inmuebles.

ARTÍCULO 5o. El impuesto de valorización para cada predio será igual al producto del área real del terreno gravado por el coeficiente respectivo, multiplicando dicho producto por la tasa, y se recaudará por los Municipios cada año en la época y

Dentro de los plazos que ellos fijen.

³⁷ **ARTÍCULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

³⁸ **ARTÍCULO 31.** Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.

³⁹ **Artículo 25. Protección Judicial.**

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

contra los actos de determinación de la contribución de valorización procede el recurso de reposición. Dijo que el Estatuto Tributario era la norma aplicable para efectos de los tributos territoriales, que prevé que contra los actos de las autoridades tributarias procede el recurso de reconsideración.

La Sala considera que la causal de nulidad no está llamada a prosperar, por cuanto, el artículo 12⁴⁰ regula la notificación del acto individualizado que fija la contribución. No regula los recursos que proceden contra ese acto.

El artículo 15, de su parte, regula los recursos y, efectivamente, prevé que se interponga el recurso de reposición.

Sin embargo, la causal de nulidad por violación de los artículos 29, 31 de la Constitución Política y 25 de la Ley 16 de 1972, referidos al debido proceso, al derecho de la doble instancia y de contradicción, no está llamada a prosperar, porque, como lo ha dicho la Sala y lo reitera en esta oportunidad *«el ordenamiento normativo colombiano no consagra este principio [se refiere al principio de la doble instancia] como rector de la función administrativa. Por el contrario, su fijación se hizo de manera expresa para la función judicial, pues el mismo Constituyente, en el artículo 31 de la Carta, dispuso*

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado el recurso.

⁴⁰ Ver texto del artículo en la página 3 de la sentencia.

que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley»⁴¹

Es por lo anterior que en materia tributaria es admisible que proceda tan solo un recurso, como es el de reconsideración. De manera que no se viola el principio de la doble instancia y de contradicción por el hecho de que el artículo 15 del Decreto 114 de 2004 haya consagrado como único recurso el de reposición conforme a la facultad prevista en el artículo 15 del decreto 1604 de 1966⁴². No prospera el cargo.

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:

PRIMERO. CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 7 de abril de 2010 en el contencioso de simple nulidad iniciado por Humberto Hazbun Lombana contra Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

⁴¹ Entre otras, en la sentencia del 5 de junio de 2014. Expediente 08001-23-31-000-2010-00098-01 (19803). **Demandante:** COMPAÑÍA COLOMBIANA DE TABACO S.A.- COLTABACO S.A. **Demandado:** DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO. M.P. Jorge Octavio Ramírez

⁴² **ARTÍCULO 15.** Los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios establecerán los recursos administrativos sobre las contribuciones de valorización, en la vía gubernativa y señalarán el procedimiento para su ejercicio. Por su parte, en cuanto a contribuciones nacionales de valorización, el Gobierno Nacional, al reglamentar este Decreto fijará tales recursos y el procedimiento correspondiente.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen.
Cúmplase.

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

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ
RAMÍREZ**

Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS
BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE
VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE
RODRÍGUEZ**