



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil catorce (2014)

Radicación: 25000232700020110014001 [19896]

Actor: FUNDACIÓN JAIME DUQUE (NIT. 890.802.259-1)

Demandado: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ

Valorización por beneficio local

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 23 de agosto de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las súplicas de la demanda.

ANTECEDENTES

El 24 de mayo de 2010, el municipio de Tocancipá profirió la Resolución 0028, por la cual asignó a un predio de la Fundación Jaime Duque la contribución de valorización por beneficio local establecida en los Acuerdos Municipales 14 de 2009, 03 y 04 de 2010. El acto determinó la contribución en \$551.875.008.

Contra el anterior acto administrativo, la actora interpuso recurso de reconsideración, que fue resuelto mediante la Resolución 002 de 20 de diciembre de 2011, en el sentido de confirmar el acto recurrido.

DEMANDA

La actora, en ejercicio de la acción establecida en el artículo 85 del C.C.A, solicitó lo siguiente:

“a) Anular (art. 84 C.C.A.) los actos administrativos por medio de los cuales se asignó y confirmó la contribución de valorización por beneficio local, para la ejecución de un plan de obras en el municipio de Tocancipá a cargo de mi representada, cuya personería asumo, en cuantía de \$551.875.008, contribución contenida en la Resolución No. 0028, de fecha mayo 24 de 2010, expedida por la Gerencia Financiera de la Alcaldía de Tocancipá y confirmada por la Resolución No. 002, de fecha diciembre 20 de 2010, expedida igualmente por la Gerencia Financiera, notificada por edicto, el cual fue desfijado en fecha enero 21 de 2011, actuación con la cual se agotó la vía gubernativa en debida forma, así como los demás actos de trámite que le precedieron, los cuales se indican en los hechos de este libelo (art. 138 C.C.A.)

b) Ordenar que, como consecuencia de la anulación de los Actos Administrativos antes mencionados, se restablezca el derecho a mi representada (art. 85 C.C.A.), para lo cual deberá declararse que la FUNDACIÓN JAIME DUQUE no debe suma alguna al municipio de Tocancipá, correspondiente a la contribución de valorización por beneficio local para la ejecución de un plan de obras, ordenada en el Acuerdo 014 de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Tocancipá, y asignada mediante la resolución que es objeto de la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de acuerdo con las pretensiones de la presente demanda”.

Citó como violadas las siguientes normas:

- Artículos 29, 95 numeral 9, 313 numeral 3 y 338 de la Constitución Política.
- Inciso segundo del Parágrafo del artículo 92 de la Ley 136 de 1994.
- Artículo 47 del Decreto 01 de 1984 (C.C.A.)
- Numeral 8 del artículo 74 y numeral 4 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001.
- Artículos 6 [parágrafo] y 10 [parágrafo] del Acuerdo 014 de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Tocancipá.

El concepto de la violación se sintetiza así:

1. Violación de los artículos 29 de la Constitución Política, 92 [parágrafo] de la Ley 136 de 1994 y 47 del Código Contencioso Administrativo

La Administración de Tocancipá violó el inciso final del artículo 92 de la Ley 136 de 1994, porque en el acto liquidatorio de la contribución de valorización, concedió únicamente el recurso de reconsideración, ante el mismo funcionario que expidió la resolución que fijó el tributo (Gerente Financiero), a pesar de que éste actuó como delegatario del Alcalde y por ende también procedía la apelación.

Mientras el Decreto 111 de 2008, (Estatuto de Rentas de Tocancipá) hace relación a la procedencia de los recursos de reposición y/o apelación, el Acuerdo 014 de 2009 ordena que para efectos de la discusión del acto liquidatorio de la contribución de valorización por beneficio local se aplique lo dispuesto en el Estatuto Tributario Nacional.

El Municipio decidió adoptar el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional, en relación con el acto que fija la contribución por beneficio local.

Sin embargo, al expedir el acto que fijó la contribución, la Gerencia Financiera de la Alcaldía Municipal debió precisar que además del recurso de reconsideración, procedía el recurso de apelación ante el Alcalde, porque el Gerente Financiero actuó como delegatario del Alcalde de Tocancipá.

Al darse únicamente la oportunidad de interponer el recurso de reconsideración ante el mismo funcionario que expidió el acto, además de contrariar lo señalado en el artículo 47 del Código Contencioso Administrativo, se limitó el derecho de defensa de la demandante, pues no se permitió acudir ante el superior jerárquico y delegante (Alcalde) en procura de la revocatoria del acto expedido.

Asimismo, al utilizar el procedimiento señalado en el artículo 720 del Estatuto Tributario, la Gerencia Financiera desconoció el artículo 92 [parágrafo] de la Ley 136 de 1994 que dispone que contra los actos de los delegatarios procede el recurso de apelación ante el alcalde.

Por la misma razón, la Administración violó los artículos 47 del Código Contencioso Administrativo y 29 de la Constitución Política.

Falsa motivación

El Acuerdo 014 de 2009 no define los sujetos activo y pasivo de la contribución, el hecho generador ni la tarifa. Tampoco se remite a otra norma que defina los elementos de la obligación tributaria, como es el Estatuto de Valorización (Acuerdo 05 de 2009) o cualquiera otra norma en la cual estuvieran establecidos de manera clara dichos elementos y que pudiera tomarse como referente para dar por cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 338 de la Constitución Política.

Por la anterior razón, al fundamentar el acto que fijó la contribución en el Acuerdo 05 de 2009 para señalar los elementos de la obligación tributaria, el

demandado incurrió en falsa motivación, toda vez que el Acuerdo 014 de 2009 no se remite al Acuerdo 05 de 2009.

Pérdida de competencia para expedir el acto y violación del numeral 3º del artículo 313 de la Constitución Política.

A través del Acuerdo 014 de 2009, que creó la contribución de valorización por beneficio local para la ejecución de un plan de obras, el Concejo Municipal de Tocancipá facultó a la Secretaría de Hacienda Municipal, o la entidad que hiciera sus veces, para liquidar, asignar y recaudar la contribución de valorización allí establecida.

Para el efecto, otorgó un plazo de tres meses para la expedición del acto que asignaba la contribución (artículo 8 del Acuerdo 014/09). Dicha facultad implica delegar una facultad propia del Concejo, como es la de fijar la tarifa.

El acto de asignación es posterior al de la fijación de la tarifa, por tanto, si le estaba fijando un plazo de tres meses para la expedición del acto que liquidaba la contribución de valorización, quería decir ello que antes de ese plazo se debió establecer la tarifa de la contribución, ya que esta facultad no puede darse de manera indefinida, sino “pro tempore”, es decir, por un tiempo determinado.

El Acuerdo 014 de 2009 fue aprobado en segundo debate el 7 de septiembre de 2009. El artículo 8º del mismo acuerdo dispuso que el acto administrativo que asignaba la contribución (y por ende la fijación de la tarifa), debía producirse dentro de los tres meses siguientes a la aprobación de dicho acuerdo.

Así, el artículo 8º del Acuerdo 014 de 2009 fijó un plazo de tres meses para el ejercicio de las facultades de la Gerencia Financiera, contados a partir de la

fecha de aprobación del acuerdo, es decir, el plazo para asignar la contribución inició el 7 de septiembre de 2009 y finalizó el 7 de diciembre del mismo año.

Este plazo fue modificado por el Acuerdo 03 de 2010, que redujo el plazo a dos meses, lo que produjo efectos, toda vez que el término ya había vencido.

Al modificar el Acuerdo 03 de 2010 y no el Acuerdo 014 de 2009, el Acuerdo 4 de 2010 no extendió el plazo que vencía el 7 de diciembre de 2009, sino que fijó un nuevo plazo, que es de dos meses contados a partir de la vigencia del Acuerdo 03 de 2010, y que vencía el 2 de mayo de 2010.

En consecuencia, la competencia de la Gerencia Financiera para asignar la contribución expiró el 2 de mayo de 2010, fecha a partir de la cual perdió competencia para expedir la liquidación de la contribución de valorización para la ejecución del plan de obras a que hacía referencia el Acuerdo 014 de 2009. Por lo tanto, la Resolución 0028 de 24 de mayo de 2010, que fijó la contribución a cargo de la actora se expidió de forma extemporánea y, por ende, sin competencia para el efecto.

Violación de los artículos 6 [parágrafo] y 10 [parágrafo] del Acuerdo 014 de 2009, por extralimitación de funciones

Según el parágrafo del artículo 6 del Acuerdo 014 de 2009: *“El monto de la contribución de valorización a cargo de cada predio será el resultado de multiplicar el área de terreno por los coeficientes numéricos que correspondan a la destinación económica y el grado de beneficio”.*

El parágrafo citado determina la forma en que se obtiene la contribución de valorización que corresponde a cada predio, es decir, la contribución individual.

La Gerencia Financiera no puede determinar una fórmula diferente para obtener el monto de la contribución, pues va en contravía de la disposición que la crea (Acuerdo 014 de 2009), por lo cual incurrió en extralimitación de funciones, dado que ni la Constitución ni la Ley le dan atribuciones para modificar, adicionar o complementar los acuerdos expedidos por el Concejo de Tocancipá.

La ilegalidad se evidencia con la comparación de las dos fórmulas: la que estableció la Gerencia Financiera en los actos acusados y la prevista en el artículo 6 [parágrafo 1] del Acuerdo 014 de 2009, así:

Resolución que asigna la contribución	Acuerdo 014/09, Artículo 6º, Par 1º
$C.I.=M.D.x(\text{Area Física} \times F.D.E. \times F.G.B./A.V.)$	$C.I.=(\text{Area Física} \times F.D.E. \times F.G.B)$

Donde:

C.I. = Contribución de valorización individual

M.D. = Monto distribuible

Área Física = Área del terreno

F.D.E. = Factor Destinación Económica

F.G.B. = Factor Grado de Beneficio

A.V. = Suma de las áreas ampliadas o Area Virtual

En efecto, a la fórmula establecida en la resolución que asignó la contribución, la Gerencia Financiera le agregó dos elementos no contemplados en el Acuerdo 014, esto es, el monto distribuible (M.D.) y la suma de las áreas ampliadas o área virtual (A.V.).

Extralimitación de funciones y violación del numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política

La resolución demandada viola el numeral 9º del artículo 95 de la Constitución Política, porque liquida una contribución para la construcción de una vía que no es propiedad del municipio, e incurre, además, en extralimitación de funciones.

No es justo ni equitativo reemplazar en sus obligaciones al departamento de Cundinamarca, al imponer cargas sobre inmuebles ubicados en la jurisdicción del municipio de Tocancipá, por cuanto por ley le corresponde al departamento la construcción y mantenimiento de sus propias vías carretables y es él quien debe determinar bajo qué figura realiza su construcción y mantenimiento.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio pidió negar las pretensiones de la actora por las siguientes razones:

Violación del artículo 29 de la Constitución Política por no haberse concedido el recurso de apelación

En cuanto a la competencia para resolver el recurso de reconsideración se debe tener en cuenta que el artículo 15 del Decreto 1604 de 1966 señala que *“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”*.

El artículo 16 del Acuerdo 14 de 2009 “Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras”, estableció que en lo que compete a la notificación, discusión del acto administrativo de asignación de la contribución de valorización, cobro y recaudo, se aplicará lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional.

De otra parte, el artículo 5 del Acuerdo 005 de 2009 “Estatuto de Valorización del municipio de Tocancipá” precisó que: *“la Secretaría Municipal de Hacienda o la entidad que defina el Alcalde, se encargará de la gestión, cálculo,*

determinación, asignación, recaudo, fiscalización, discusión, cobro, devolución y, en general, de la administración de esta contribución”.

Así, la Secretaría de Hacienda, hoy Gerencia Financiera, no tiene la facultad delegada de gestionar, calcular, determinar, asignar, recaudar, fiscalizar, discutir, cobrar, devolver y, en general, administrar la contribución, sino que la recibió directamente del Concejo de Tocancipá. En consecuencia, no es aplicable el párrafo del artículo 92 de la Ley 136 de 1994 o cualquier otra norma que reglamente la figura de la delegación de funciones.

Falsa Motivación

Los actos administrativos demandados tienen como fundamento los Acuerdos 005 y 14 de 2009, el artículo 338 de la Constitución Política y el Decreto 111 de 2008, razón por la cual se encuentran debidamente motivados, pues exponen, de manera clara, las razones legales y fácticas que dieron lugar a la asignación de la contribución de valorización.

Pérdida de competencia para expedir el acto y violación del numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política

Mediante el artículo 1 del Acuerdo 03 del 2 de marzo de 2010, el Concejo Municipal de Tocancipá otorgó a la Gerencia Financiera la facultad de asignar la contribución, dentro de los dos (2) meses siguientes a su aprobación.

El artículo 5 del Acuerdo 04 de 2010 modificó el artículo 1º del Acuerdo 03 de 2010 en el sentido de otorgar un término de tres meses, contados a partir de la fecha de aprobación y publicación del Acuerdo 04 (29 de abril de 2010) para expedir los actos de asignación de la contribución de valorización.

Toda vez que la resolución de asignación fue expedida el 24 de mayo de 2010, debe entenderse que se profirió dentro del término legalmente establecido para el efecto.

Violación de los artículos 6 [parágrafo] y 10 [parágrafo] del Acuerdo 014 de 2009

El artículo 4 del Acuerdo Municipal 04 de 2010, modificatorio del anexo 1 del Acuerdo Municipal 014 de 2009, señala la tarifa aplicada por la Gerencia Financiera en la resolución demandada, razón por la cual se ajustó a derecho la determinación efectuada.

Liquidación de la contribución de valorización por una vía que no es propiedad del municipio

En el proceso de formación de la contribución de valorización, la demandada solicitó al departamento de Cundinamarca autorización para intervenir el tramo Lucta – Crown, de propiedad del departamento. Dicha autorización fue otorgada por medio de la Resolución 048 del 19 de abril de 2011, proferida por la Secretaría de Transporte y Movilidad del Departamento.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal negó las pretensiones de la demanda. Los fundamentos de la decisión se resumen así:

Vulneración del debido proceso por no haberse concedido el recurso de apelación

No es aplicable el parágrafo del artículo 92 de la Ley 136 de 1994, toda vez que la función de asignar la contribución de valorización no está a cargo del

alcalde, ya que radica en cabeza de la Secretaría de Hacienda, hoy Gerencia Financiera, en los términos previstos en el Acuerdo 05 de 2009.

Además la delegación que contempla el artículo 92 de la Ley 136 de 1994 no se refiere a la asignación de la contribución por valorización, razón por la cual no es aplicable al caso concreto.

Falsa motivación

La Resolución 00028 de 24 de mayo de 2010, mediante la cual se asignó la contribución de valorización por beneficio local al predio de la actora, hizo referencia al artículo 338 de la Constitución Política, al Decreto 111 de 2008, y a los Acuerdos 11 de 2005 y 005 de 2009, también citó los Acuerdos 14 de 2009 y 03 y 04 de 2010.

En consecuencia, el acto de asignación de la contribución se fundamenta en las normas que son aplicables al tributo, dado que el Acuerdo 005 de 2009 establece el Estatuto de Valorización del Municipio de Tocancipá, al que deben ajustarse el Acuerdo 14 de 2009, y demás actos tendientes a la asignación de la contribución de valorización.

Adicionalmente, la actora no alegó dicha inconformidad en el recurso de reconsideración, lo que impidió al municipio pronunciarse al respecto en la vía gubernativa.

Pérdida de competencia para expedir el acto y violación del numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política

El artículo 8 del Acuerdo 014 de 2009 dispuso que la Gerencia Financiera, o la dependencia que haga sus veces, expedirá, dentro de los tres (3) meses siguientes a la aprobación de dicho Acuerdo, el acto administrativo que asigna

la contribución de valorización, con indicación del nombre del sujeto pasivo, la dirección del predio, la cédula catastral y el área gravada.

El citado acuerdo fue aprobado el 7 de septiembre de 2009, razón por la cual el término límite para proferir el acto de asignación era el 7 de diciembre de 2009. Posteriormente, el Acuerdo 03 de 2010 estableció un nuevo plazo para proferir los actos de asignación, que venció el 2 de mayo de 2010.

El Acuerdo 04 de 2010, que autorizó el cobro de la contribución de valorización fue aprobado el 29 de abril de 2010, por lo tanto, el plazo para expedir el acto de la contribución de valorización culminó el 29 de junio del mismo año.

Como la resolución mediante la cual se asignó la contribución de valorización al predio de la Fundación Jaime Duque fue expedida el 24 de mayo de 2010, debe reconocerse que se dictó en tiempo, y, por tanto, no se configuró la incompetencia alegada por la demandante.

No es procedente la interpretación de la actora en el sentido de que el término que estableció el Acuerdo 03 de 2010 debe contarse a partir de la aprobación del Acuerdo 14 de 2009, pues resulta palmario que dichos acuerdos fueron expedidos con el fin de que el Gerente Financiero de la Alcaldía asignara las correspondientes contribuciones de valorización.

Violación de los artículos 6 y 10 [parágrafo] del Acuerdo 014 de 2009 por extralimitación de funciones

La asignación de la contribución de valorización tuvo en cuenta la fórmula que estableció el Acuerdo 4 de 2010 del Concejo Municipal de Tocancipá. Por su parte, el Gerente Financiero calculó la contribución con base en el método previsto en el Acuerdo 14 de 2009, modificado por el Acuerdo 04 de 2010, actuación que se encuentra ajustada a la ley.

Extralimitación de funciones y violación del numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política

El cargo propuesto no prospera por cuanto mediante Resolución 048 de 19 de abril de 2011 el Secretario de Transporte y Movilidad del departamento de Cundinamarca autorizó al municipio de Tocancipá para intervenir la vía departamental, dentro de la que se encuentra la ampliación y construcción del anillo vial autódromo desde la Glorieta Emgesa – Crown hasta la Pelanga.

RECURSO DE APELACIÓN

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

Violación del debido proceso (art. 29 C.P.) y del artículo 92 de la Ley 136 de 1994 y artículo 47 del Código Contencioso Administrativo

Se equivoca el Tribunal al considerar que la asignación de la competencia para expedir la resolución de liquidación de la contribución de valorización la hizo de manera directa el Acuerdo 05 de 2009, toda vez que el Concejo no tiene la facultad para establecer competencias en las dependencias de la Alcaldía, por cuanto éstas no gozan de personería jurídica independiente de la entidad a la que pertenecen. La competencia radica entonces en el Alcalde, quien la delegó expresamente en el Decreto Municipal 023 del 8 de abril de 2009.

En consecuencia, al expedir la resolución que asignó la contribución de valorización a la actora, el Gerente Financiero actuó por delegación del Alcalde razón por la cual, en aplicación del artículo 211 de la Constitución Política en concordancia con al artículo 92 de la Ley 136 de 1994, contra dicha resolución debió concederse el recurso de apelación ante el Alcalde.

Falsa motivación

El Acuerdo 014 de 2009 no definió de manera directa los sujetos activo y pasivo ni el hecho generador de la contribución por valorización. Estos elementos de la obligación tributaria se encuentran definidos en el Acuerdo 05 de 2009 o Estatuto de Valorización del Municipio de Tocancipá.

Como para la definición de estos elementos del tributo la Administración se basó en el Acuerdo 05 de 2009 y no en el Acuerdo 014 del mismo año, incurrió en una falsa motivación, porque se fundamentó en una disposición diferente a aquella que creó la contribución de valorización de manera específica.

La falsa motivación consiste en el hecho de tomar como fundamento legal para la expedición de la resolución que fijó la contribución, una norma que no podía ser el sustento para la definición de los elementos de la obligación tributaria de que trata el artículo 338 de la Constitución Política, en este caso, el Acuerdo 05 de 2009, pues al no ser definidos los elementos de la obligación tributaria por el Acuerdo 014 de 2009, no podía tomarse como referente para dichos efectos el Acuerdo 05 de 2009.

Pérdida de competencia para expedir el acto y violación del numeral 3º del artículo 313 de la Constitución Política

Al momento de la expedición del acto que fijó la contribución, la Gerencia Financiera no tenía competencia por las siguientes razones:

El artículo 8º del Acuerdo 014 de 2009 fijó un plazo de tres meses para que la Gerencia Financiera expidiera el acto que asignaba la contribución de valorización por beneficio local para la ejecución del plan de obras allí previsto.

El plazo comenzó a correr a partir de la fecha de aprobación del Acuerdo 14, es decir, desde el 7 de septiembre de 2009 y se venció el 7 de diciembre del mismo año, sin que se cumpliera la orden impartida por el Concejo Municipal.

El 25 de febrero de 2010, esto es, casi tres meses después del vencimiento del plazo que tenía la Gerencia Financiera para expedir las resoluciones que asignaban la contribución de valorización se surte el primer debate en el Concejo para efectos de ampliar el plazo establecido.

De acuerdo con los principios de la técnica legislativa este plazo no era ampliable, toda vez que sólo pueden ampliarse los plazos que no se han vencido, ya que ante su ocurrencia se debe establecer un nuevo plazo. El Concejo modificó el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009 a través del artículo 1º del Acuerdo 03 de 2010, con lo cual amplió el plazo que se encontraba vencido.

Violación de los artículos 6 [parágrafo] y 10 [parágrafo] del Acuerdo 014 de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Tocancipá

Como el Acuerdo 04 de 2010 no modificó ninguno de los artículos del Acuerdo 014 de 2009 respecto de la fórmula a utilizar para la determinación del monto de la contribución individual, debe considerarse que no existió modificación del artículo 6º del Acuerdo 014 de 2009, razón por la cual la Gerencia Financiera incurrió en extralimitación de funciones, dado que fijó una fórmula distinta a la prevista en el artículo 6 del Acuerdo 14 de 2009.

Violación del numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política

Al momento de la aprobación del Acuerdo 014 de 2009 no se contaba con la aprobación departamental para la intervención de la vía Lucta – Crown. Este hecho constituye una irregularidad no sólo en el trámite de la contribución ante

el Concejo de Tocancipá, sino en la aprobación de la ejecución del conjunto de obras.

Además, de conformidad con el artículo 74 ordinal 8º de la Ley 715 de 2001, le corresponde al departamento de Cundinamarca la intervención de la vía Lucta – Crown, razón por la cual también incurrió en extralimitación de funciones el Secretario de Tránsito y Movilidad.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La demandante no intervino en esta etapa procesal.

El **demandado** reiteró los planteamientos de la contestación de la demanda.

El **Ministerio Público** solicitó que se confirme la sentencia apelada. Los fundamentos de su concepto se resumen así:

Debido proceso por no haberse concedido el recurso de apelación

Mediante el Acuerdo 014 de 2009, el municipio de Tocancipá autorizó el cobro de una contribución por beneficio local para la construcción de un plan de obras. En dicha norma precisó que la notificación y discusión de los actos administrativos que ordenan la contribución se rigen por el Estatuto Tributario Nacional.

En consecuencia, no se encuentra vulneración legal al señalar que el recurso de reconsideración es el único procedente como mecanismo para agotar la vía gubernativa en lo atinente a la contribución de valorización discutida.

El artículo 92 de la Ley 136 de 1994 no puede considerarse como norma especial para efectos tributarios. Además, la figura de la delegación en la

Gerencia Financiera por parte del Alcalde o la designación directa a dicha autoridad realizada por parte del Concejo Municipal no afectan la especialidad del procedimiento tributario, ni el referido artículo puede interpretarse como norma prevalente en el sentido pregonado por la demandante.

Tampoco se presenta falta de competencia de la Gerencia Financiera Municipal, dado que existe una delegación previa a dicha autoridad para la liquidación del monto de la contribución, de conformidad con el artículo 5º del Acuerdo 05 de 2009.

Elementos del gravamen, oportunidad de la asignación y legalidad de los factores utilizados en los actos de asignación de la contribución

Los elementos del gravamen se encuentran contemplados en el Decreto 1604 de 1966, que fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C- 155 de 2003, lo que permite concluir que los elementos a que hizo referencia el actor no requieren de una inclusión especial en cada acuerdo que dicte el concejo municipal y que se relacione con la contribución de valorización, habida cuenta de que todos los acuerdos se encuentran vigentes en los aspectos correspondientes.

La Resolución 028 de 24 de mayo de 2010, se remitió a los elementos esenciales del gravamen contemplados tanto en la Ley como en el decreto reglamentario y en el Acuerdo 05 de 2009, que conforman un cuerpo normativo coherente por cuanto siguen la misma línea normativa desde el nivel nacional al local sin entrar en contradicción.

En cuanto a la oportunidad para la expedición de la resolución de asignación de la contribución de 24 de mayo de 2010, precisó que toda vez que los actos dictados por el concejo municipal, al igual que los actos de las demás corporaciones de carácter administrativo, son exigibles a partir de su entrada

en vigencia, la prórroga o adición de términos en cuanto a las facultades de asignación de la contribución de valorización se cuentan a partir de la entrada en vigencia de los correspondientes acuerdos.

Así, la falta de continuidad en los plazos contemplados en los acuerdos anteriores pierde relevancia toda vez que la norma es clara en señalar un nuevo plazo, el cual debe tomarse como una adición, así no sea consecutiva en el tiempo y no debe ser considerada en sentido estricto como una prórroga.

El argumento respecto de la regla para establecer la tarifa tampoco es aceptable, por cuanto el artículo 4 del Acuerdo 04 de abril de 2010 dispuso la modificación de la fórmula tarifaria para los predios del área de influencia, fórmula que fue aplicada en los actos acusados.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la actora contra la sentencia del 23 de agosto de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Cundinamarca.

Se resolverá el asunto en el orden propuesto por la apelante así:

Violación del debido proceso por no haberse concedido el recurso de apelación contra el acto de asignación de la contribución

Según la apelante, toda vez que al expedir la resolución que asignó la contribución de valorización, la Gerencia Financiera actuó por delegación del Alcalde, en aplicación del artículo 211 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 92 de la Ley 136 de 1994, contra dicho acto la demandada debió otorgar el recurso de apelación ante el Alcalde.

El artículo 5º del Acuerdo 005 de 2009, “*Por medio del cual se adopta el Estatuto de Valorización del Municipio de Tocancipá,*” en cuanto a la determinación y discusión del tributo precisó lo siguiente: “*La Secretaría Municipal de Hacienda¹ o la entidad que defina el Alcalde, se encargará de la gestión, cálculo, determinación, asignación, recaudo, fiscalización, discusión, cobro, devolución y, en general, de la administración de esta contribución*”.

El Acuerdo 014 de 2009 “*Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras*” dispuso lo siguiente:

Artículo 9. NOTIFICACIÓN Y DISCUSIÓN. El acto administrativo que ordena la contribución a cada sujeto pasivo se notificará en la forma prevista en el Estatuto Tributario Nacional y las normas que lo modifiquen o adicionen.

PARÁGRAFO. En el acto administrativo que ordena la contribución a cada sujeto pasivo se informarán los recursos legales que proceden contra el mismo.

[...]

ARTÍCULO 16. En lo que compete a la notificación, discusión del acto administrativo de asignación de la contribución de valorización, cobro y recaudo se aplicará lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional”. (subraya la Sala)

El artículo 720 del Estatuto Tributario Nacional regula el recurso de reconsideración y no prevé que los funcionarios competentes para decidir el recurso², sean superiores jerárquicos de quienes profieren los actos de determinación del tributo, es decir, la estructura del recurso no está dispuesto por competencias verticales o por una relación de inferior y superior jerárquico sino de funcionarios de distintas unidades en un plano horizontal³.

¹ Hoy Gerencia Financiera

² Art. 721 E.T. Corresponde al jefe de la unidad de recursos tributarios, fallar los recursos de reconsideración contra los actos de determinación de impuestos y que imponen sanciones (...).

³ Se reitera el criterio expuesto por la Sala en sentencia del 14 de abril de 2011 exp. 17930 C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

En el caso en estudio, se advierte que el Municipio no cuenta con la estructura orgánica que permita que los recursos sean decididos por funcionarios distintos, como ocurre a nivel nacional, pues la competencia para asignar la contribución corresponde al Gerente Financiero (artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009) y a este funcionario corresponde también la discusión del acto, conforme con el Acuerdo 5 de 2009, competencia, que, por lo demás, la actora no cuestionó en la demanda.

De otra parte, en este caso no es aplicable el parágrafo del artículo 92 de la Ley 136 de 1994⁴, conforme con el cual contra los actos de los delegatarios del alcalde procede el recurso de apelación ante éste. Lo anterior, porque la función de asignar la contribución de valorización fue otorgada directamente por el Concejo Municipal a la Secretaría Municipal de Hacienda (hoy Gerencia Financiera), según el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009, motivo por el cual la Gerencia Financiera no es delegataria del Alcalde ni del Concejo, sino que actúa de acuerdo con la competencia asignada por la autoridad competente.

Asimismo, no procede el recurso de apelación por cuanto la discusión del tributo se regula por el Estatuto Tributario y esta normativa contempla, en general, el recurso de reconsideración como mecanismo de defensa contra los actos de determinación de los tributos (artículo 720).

En cuanto al argumento según el cual el alcalde de Tocancipá delegó la función de asignar la contribución en el Gerente Financiero, según el Decreto 023 del 8 de abril de 2009, se advierte que el referido decreto establece la

⁴ ARTICULO 92. DELEGACION DE FUNCIONES: El alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las siguientes funciones:

[...]

PARAGRAFO: La delegación exime de responsabilidad al alcalde y corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquél, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

Contra los actos de los delegatarios que, conforme a las disposiciones legales vigentes, procedan recursos por la vía gubernativa, procederá el de apelación ante el alcalde.

“Nueva Estructura Orgánica de la Administración Central del Municipio de Tocancipá, Cundinamarca y se señalan las funciones de sus dependencias⁵”.

El artículo 24 ib señala la misión y funciones de la Gerencia Financiera, que se asignan de forma directa y no por delegación del alcalde.

A su vez, el artículo 92 de la Ley 136 de 1994 (vigente para la fecha de expedición de los actos demandados) señala lo siguiente:

Artículo 92º.- *Delegación de funciones. Modificado por el art. 30, Ley 1551 de 2012⁶. El alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las siguientes funciones:*

- a) Nombrar y remover los funcionarios dependientes de los delegatarios;*
- b) Ordenar gastos municipales y celebrar los contratos y convenios municipales, de acuerdo con el plan de desarrollo y con el presupuesto, con la observancia de las normas legales aplicables;*
- c) Ejercer el poder disciplinario sobre los empleados dependientes de los delegatarios;*
- d) Recibir los testimonios de que trata el artículo 299 del Código de Procedimiento Civil.*

Parágrafo.- *La delegación exime de responsabilidad al alcalde y corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquél, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.*

Contra los actos de los delegatarios que, conforme a las disposiciones legales vigentes, procedan recursos por la vía gubernativa, procederá el de apelación ante el alcalde.

⁵ Folio 116 c.p.

⁶ **Artículo 30.** El artículo 92 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 92. Delegación de funciones. El Alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal.

Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

En lo referente a la delegación para celebrar y ejecutar contratos, esta se regirá conforme a lo reglado en la Ley 489 de 1998 y la Ley 80 de 1993.

Así, el artículo 92 de la Ley 136 de 1994 consagra las funciones que puede delegar el Alcalde, dentro de las que no se encuentra la alegada por la apelante.

Frente a la violación del artículo 47 del Código contencioso Administrativo, según el cual en el texto de las notificaciones deben precisarse los recursos procedentes, se advierte que por no ser procedente el recurso de apelación, no debía indicarse dicho recurso ni en el texto del acto ni en el de la notificación.

En consecuencia, la Administración obró en debida forma al conceder solamente el recurso de reconsideración⁷ ante el Gerente Financiero, recurso que fue interpuesto y decidido en debida forma por la parte demandada.

Falsa motivación

Según el apelante, existe falsa motivación de los actos demandados por cuanto la resolución que fijó la contribución se sustentó en el Acuerdo 014 de 2009, norma que no definió los elementos de la obligación tributaria en los términos del artículo 338 de la Constitución Política. Estos elementos se encuentran definidos en el Acuerdo 05 de 2009 o Estatuto de Valorización del Municipio de Tocancipá, que no sirvió de fundamento al Acuerdo 14 de 2009.

La Sala precisa que la Resolución 00028 del 24 de mayo de 2010 "*por la cual se asigna la contribución de valorización por beneficio local establecida en los acuerdos municipales 14 de 2009, 03 y 04 de 2010*" se fundamentó en el artículo 338 de la Constitución Política, el artículo 290 del Decreto 111 de 2008⁸, el artículo 211 del Acuerdo 011 de 2005⁹, el Acuerdo 14 de 2009¹⁰ y en

⁷ Folio 29 c.p.

⁸ "Por medio del cual se realizan los ajustes al Estatuto de Rentas Municipal Decreto No. 080 de 2007, establecidos por el Concejo Municipal mediante Acuerdo 15 de 2008".

⁹ "Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tocancipá".

¹⁰ "Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras"

los artículos 5, 6 y 9 del Acuerdo 5 de 2009¹¹ Estatuto de Valorización de Tocancipá que, en su orden, señalan lo siguiente:

“ARTÍCULO 5. SUJETO ACTIVO. *El sujeto activo de la Contribución de Valorización es el Municipio de Tocancipá. La Secretaría Municipal de Hacienda, o la entidad Municipal que defina el Alcalde, se encargará de la gestión, cálculo, determinación, asignación, recaudo, fiscalización, discusión, cobro, devolución y, en general, de la administración de esta contribución. Para los estos efectos del presente Acuerdo, esta entidad actuará como Administrador de la Contribución de Valorización.*

PARÁGRAFO: Para efectos del presente estatuto, el administrador de la contribución de valorización tendrá las facultades previstas en el Estatuto Tributario Nacional.

ARTÍCULO 6. SUJETO PASIVO. *Están obligadas al pago de la Contribución de Valorización las personas naturales o jurídicas, sean estas últimas públicas o privadas, cuando ostenten el carácter de propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en la zona de influencia de la obra o conjunto de obras que se financiarán total o parcialmente con cargo a esta contribución al momento de la asignación del tributo.*

Responderán solidariamente por el monto a pagar por la Contribución de Valorización, así como por las demás responsabilidades derivadas de la misma, el propietario del bien y el poseedor. Igualmente, en los casos en los cuales se evidencie la existencia de la titularidad de un bien en cabeza de varios propietarios en comunidad, dada la solidaridad existente entre ellos, podrá la administración efectuar el cobro de la valorización a cualquiera de ellos.

El Administrador de la Contribución podrá perseguir ejecutivamente el bien ó unidad predial materia de la Contribución de Valorización, para la satisfacción de las obligaciones a su favor.

ARTÍCULO 9. COMPETENCIA PARA DETERMINAR LA BASE GRAVABLE. *El Concejo Municipal determinará el monto distribuible de la Contribución de Valorización y aprobará el plan o conjunto de obras a ejecutarse con cargo a esta fuente”.*

Aunque expresamente el Acuerdo 14 de 2009 no citó como fundamento el Estatuto de Valorización (Acuerdo 5 de 2009), desarrolló el artículo 9 del citado estatuto, que señala que corresponde al Concejo determinar el monto

¹¹ Estatuto de Valorización de Tocancipá.

distribuíble de la contribución y el plan conjunto de obras que se ejecutan con esos recursos.

Por ello, los artículos 1 y 3 del Acuerdo 14 de 2009 dispusieron lo siguiente:

“ARTÍCULO 1. - DETERMINACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN.

Establécese el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local en el Municipio de Tocancipá, con la destinación específica de financiar la construcción del Plan de Obras que se relacionan a continuación:

1. *Construcción camino del medio desde Ebel hasta Colpapel.*
2. *Construcción anillo vial Vereda Verganzo desde la autopista- Juancho Pola I.E.D. Técnico Industrial - Sector San Javier – Sector Tolima – Urbanización La Estación – Vía detrás del autódromo – Termoeléctrica Emgesa.*
3. *Construcción Vía de acceso al Autódromo desde la autopista al glorieta de Emgesa – Lucta a Crown (Tramo propiedad del Municipio).*
4. *Construcción vía Piedemonte costado Nororiental a empalmar con la Variante BTS Vereda Canavita.*

[...]

ARTÍCULO 3. – MONTO DISTRIBUIBLE. *Fíjese en SETENTA Y UN MIL MILLONES DE PESOS (\$71.000.000.000.00), a pesos de agosto de 2009, el monto distribuíble de la Valorización Local de que trata el Artículo 1º del presente Acuerdo, que corresponden al 82.6% del costo total de las obras, el 17.4% restante lo aportará la administración Municipal con recursos propios”.*

PARÁGRAFO. *El monto distribuíble antes establecido se actualizará con base en la variación del Índice de Costos de Construcción Pesada ICCP, entre agosto del año 2009 y el certificado al mes inmediatamente anterior a la asignación de la contribución de valorización, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE”.*

Así, en desarrollo del Acuerdo 5 de 2009, el Acuerdo 014 de 2009 autorizó el cobro de la contribución de valorización para un plan de obras concreto, fijó el monto distribuíble (art 3o), los métodos de distribución del beneficio (art 6o), los

factores que determinan la liquidación (artículo 6 parágrafo), y el costo de las obras (art 2o), entre otros aspectos.

En consecuencia, los actos acusados se fundamentaron en las normas vigentes y aplicables al tributo en discusión y el Concejo de Tocancipá, por medio del Acuerdo 14 de 2009, autorizó el cobro de la contribución discutida, norma que desarrolla el Acuerdo 005 de 2009 (Estatuto de Valorización de Tocancipá) y que debe aplicarse en armonía con éste.

Lo anterior, supone no sólo un seguimiento a las directrices contenidas en el Acuerdo 05 de 2009, por parte del Acuerdo 14 del mismo año, sino también, una asignación clara y precisa de los elementos esenciales de la contribución fijados también por aquél. Por lo tanto, el Acuerdo 014 de 2009 posee evidente y claro sustento en el Acuerdo 05 del mismo año, en oposición a lo esgrimido por la parte actora. No prospera el cargo.

Pérdida de competencia para expedir el acto y violación del numeral 3º del artículo 313 de la Constitución Política

El apelante alegó que al momento de la expedición del acto que fijó la contribución, la Gerencia Financiera de la Alcaldía de Tocancipá no tenía competencia para el efecto, por cuanto el artículo 8º del Acuerdo 014 de 2009¹² fijó un plazo de tres meses para que dicha entidad expidiera el acto que asignaba la contribución de valorización por beneficio local para la ejecución del aludido plan de obras, plazo que venció el 7 de diciembre del mismo año, sin que se asignara la contribución.

¹² Artículo 8. Asignación del monto distribuible. La Gerencia Financiera, o la dependencia que haga sus veces, expedirá, dentro de los tres (3) meses siguientes a la aprobación del presente Acuerdo, el acto administrativo que asigna la contribución de valorización, con indicación del nombre del sujeto pasivo, la dirección del predio, la cédula catastral y el área gravada.

Estimó que este plazo no era ampliable, toda vez que sólo pueden ampliarse los plazos que no han vencido, pues, en caso contrario, debe establecerse un nuevo plazo. Por ello, a través del artículo 1º del Acuerdo 03 de 2010 el Concejo modificó el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009 para ampliar el plazo que se encontraba vencido.

El artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009 prevé que la asignación de la contribución de valorización por parte de la Gerencia Financiera debe hacerse “*dentro de los tres (3) meses siguientes*” a la aprobación de dicho acuerdo.

Mediante Acuerdo 03 de 2 de marzo de 2010, el Concejo de Tocancipá modificó el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009, entre otras razones, porque la conciliación de la información suministrada por los propietarios que allegaron la declaración de inmuebles, con la base de predial de la Gerencia Financiera, suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la base de datos y gráfica del Sistema de información Geográfico de la Gerencia de Planeación, conllevó un tiempo mayor al estimado inicialmente.

Así, con el fin de garantizar la transparencia y exactitud de la información soporte para la asignación de la contribución, consideró necesario adecuar los términos establecidos en el artículo 8 del Acuerdo 14 de 2009.

Por tal razón, modificó el referido artículo así: “**ARTÍCULO 8. - ASIGNACIÓN DEL MONTO DISTRIBUÍBLE.** *La Gerencia Financiera, o la dependencia que haga sus veces, expedirá, dentro de los dos (2) meses siguientes a la aprobación del presente acuerdo, (2 de marzo de 2010) el acto administrativo que asigna la contribución de valorización, con indicación del nombre del sujeto pasivo, la dirección del predio, la cédula catastral y el área gravada*”¹³.

¹³ Folio 486 c.a. 2

Igualmente, mediante el Acuerdo 04 del 29 de abril de 2010¹⁴ y con el propósito de ampliar el principio de progresividad tributaria, el Concejo estimó necesario ajustar los factores de destinación económica y el área de influencia, como resultado del análisis de la implementación de la primera fase del proceso correspondiente a la declaración de inmuebles, con el fin de proteger a la población vulnerable del municipio.

En consecuencia, con el fin de garantizar la transparencia y exactitud de la información soporte para la asignación de la contribución, adecuó los términos establecidos en el artículo 1 del Acuerdo 03 de 2010 en la siguiente forma¹⁵:

“ARTÍCULO 5. Modifícase el artículo 1 del Acuerdo 03 de 2010 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 8 DEL ACUERDO N° 14 DE 2009 “POR EL CUAL SE AUTORIZA EL COBRO DE UNA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE OBRAS” el cual quedara así:

ARTÍCULO 1. - ASIGNACIÓN DEL MONTO DISTRIBUÍBLE. *La Gerencia Financiera, o la dependencia que haga sus veces, expedirá, dentro de los dos (2) meses siguientes a la aprobación del presente Acuerdo, el acto administrativo que asigna la contribución de valorización, con indicación del nombre del sujeto pasivo, la dirección del predio, la cédula catastral y el área gravada.*

ARTÍCULO 6. *El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación y publicación, previa sanción.*

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Recinto del Honorable Concejo Municipal de Tocancipá, a los veintinueve (29) días del mes de Abril de dos mil diez (2010). Después de haber surtido los debates reglamentarios así: Primer debate en comisión segunda el día veintidós (22) de Abril de dos mil diez (2010) y segundo debate en plenaria el día veintinueve (29) de Abril de dos mil diez (2010).

¹⁴ Por medio del cual se aclara el artículo 1, numeral 3, se modifican los artículos 3,14 y el anexo 1 del Acuerdo No. 14 de 2009 “por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras” y se modifica el artículo 1 del Acuerdo 03 de 2010”.

¹⁵ Folio 495 c.a. 2

De esta forma, el plazo para expedir el acto de asignación de la contribución se cuenta desde la aprobación del acuerdo que se expide para modificar el anterior y no desde la aprobación del acuerdo que se modifica.

Así, el plazo que tenía la Gerencia Financiera para proferir el acto administrativo que asigna la contribución de valorización venció el 29 de junio de 2010, dado que el Acuerdo 4 de 2010 se aprobó el 29 de abril de 2010.

Comoquiera que el 24 de mayo de 2010 el Gerente Financiero profirió la Resolución 00028, por la cual asignó a la actora la contribución de valorización, dicho acto se profirió dentro del término previsto por el Concejo Municipal en el artículo 5 del Acuerdo 4 de 2010.

De manera que no se presentó extralimitación de funciones, ni falta de competencia temporal de la Gerencia Técnica. No prospera el cargo.

Violación de los artículos 6 [parágrafo] y 10 [parágrafo] del Acuerdo 014 de 2009.

La actora alegó que la Gerencia Financiera modificó la fórmula tarifaria prevista en el artículo 6 [parágrafo] del Acuerdo 14 de 2009, porque le agregó elementos como el monto distribuible y la suma de áreas ampliadas o área virtual. También sostuvo que el Acuerdo 4 de 2010 no modificó la fórmula tarifaria prevista en el Acuerdo 14 de 2009.

El artículo 6 [parágrafo] del Acuerdo 14 de 2009 señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 6. - MÉTODO DE DISTRIBUCIÓN DEL BENEFICIO.
Adóptase como método de distribución de la contribución por valorización que se establece en el presente Acuerdo, el de factores de beneficio, para lo cual se liquidará el gravamen con base en factores o coeficientes numéricos que califiquen las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan

con las obras, previstos en el Anexo Uno de este Acuerdo, los cuales son: área de terreno (variable base), destinación económica y grado de beneficio.

PARÁGRAFO 1. El monto de la contribución de valorización a cargo de cada predio será el resultado de multiplicar el área de terreno por los coeficientes numéricos que correspondan a la destinación económica y el grado de beneficio.

PARÁGRAFO 2. Los factores de liquidación para la asignación del monto distribuible serán los que tenga la unidad predial al momento de la asignación del respectivo gravamen”.

El artículo 4 del Acuerdo 04 de 2010 modificó el anexo 1 (factores de explotación económica) del Acuerdo 14 de 2009 de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 4. Adóptase (sic) las modificaciones al anexo 1 (factores de explotación económica) del Acuerdo 14 de 2009 “POR EL CUAL SE AUTORIZA EL COBRO DE UNA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE OBRAS” así:

La fórmula que se aplicará para la contribución individual, según estos factores y para todos los predios del área de influencia es la siguiente:

$C_i = (\text{Área Física} \times \text{factor destinación económica} \times \text{factor grado beneficio}) / \text{suma de las áreas ampliadas o área virtual}) \times \text{monto distribuible}$

Donde:

***C_i** = Es la contribución individual.*

***Área Física** = es el área bruta del predio descontando las áreas de afectación y de cesión según sea el caso.*

***Factor de Destinación Económica** = corresponde a los factores del anexo 1 del Acuerdo 14 de 2009 según el uso.*

***Factor Grado de Beneficio** = Corresponde al factor de distancia del predio a las obras, contenido en el anexo 1 del Acuerdo 14 de 2009.*

El producto de multiplicar el área y los factores nos da el área ampliada o área virtual del predio.

***Suma de las áreas ampliadas o área virtual** = corresponde la suma de las áreas virtuales de la totalidad de los predios que se encuentran en el área de influencia.*

Monto Distribuible = *Corresponde al valor aprobado por el Acuerdo Municipal 14 de 2009”.*

Se advierte que la fórmula tarifaria para fijar la contribución estaba prevista en el anexo 1 del Acuerdo 14 de 2009, que hace parte integrante de dicha norma. Por tanto, la fórmula tarifaria prevista en el anexo del Acuerdo 14 de 2006, a que hace referencia el artículo 6 de dicho acuerdo, fue válidamente modificada por el artículo 4 del Acuerdo 4 de 2010.

Por su parte, en la Resolución 00028 de 24 de mayo de 2010, por la cual se asignó la contribución de valorización por beneficio local discutida, se aplicó la siguiente fórmula tarifaria:

Ci= (Área Física x factor destinación económica x factor grado beneficio) / suma de las áreas ampliadas o área virtual) x monto distribuible

[A] Área Bruta del Predio (m2):	144461
[B] Área de Afectación (m2):	17018,33
[C=A-B] Área Remanente (m2)	127442,67
Factor de Grado de Beneficio:	MEDIO
[D] Tarifa Factor Grado de Ben:	1,5
Factor de Destinación Económica:	INDUSTRIA GRANDE
TIPO 2	
[E] Tarifa factor de Destinación E:	5,4
[F=CxDxE] Área Ampliada:	1032285,627
[G] Área Virtual:	132805940,53
[H] Monto Distribuible	\$71.000.000.000.00
RxH/G] TOTAL CONTRIBUCIÓN	\$551.875.008

[...]"

Contrario a lo afirmado por la apelante, la Gerencia Financiera no modificó la fórmula para establecer la tarifa, toda vez que el artículo 4 del Acuerdo 04 de 2010 de 29 de abril de 2010, vigente y aplicable al caso, modificó la fórmula tarifaria para liquidar el gravamen y esta fórmula coincide con la aplicada en el acto demandado. No prospera el cargo.

Violación del numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política

El artículo 1 del Acuerdo 14 de 2009 dispone que el plan de obras que se financiará con la contribución de valorización comprende, entre otras, las siguientes obras:

[...]

“3. Construcción Vía de acceso al Autódromo desde la autopista a la glorieta de Emgesa – Lucta a Crown”.

Según el apelante, al momento de la aprobación del Acuerdo 014 de 2009 no se contaba con la aprobación departamental para la intervención de la vía Lucta – Crown, que es del departamento de Cundinamarca, lo que constituye una irregularidad no sólo en el trámite de la contribución ante el Concejo de Tocancipá, sino en la aprobación de la ejecución del conjunto de obras.

Además, de conformidad con el artículo 74 ordinal 8º de la Ley 715 de 2001, le corresponde al departamento la intervención de la vía Lucta – Crown. En consecuencia, el Secretario de Tránsito y Movilidad de Cundinamarca también incurrió en extralimitación de funciones con la expedición de la Resolución 048 del 19 de abril de 2011, que autorizó al municipio de Tocancipá para la intervención de dicha vía.

Mediante oficio STM-076 del 27 de enero de 2010¹⁶, el Secretario de Transporte y Movilidad del Departamento de Cundinamarca respondió la solicitud de permiso para intervenir la vía departamental, efectuada por el alcalde del Municipio de Tocancipá, en los siguientes términos:

“Mediante el oficio de la referencia usted solicitó al Departamento autorización para adelantar obras en la vía que conduce desde Tocancipá hasta Corporación Forestal en una extensión de 1.25 Kms., en consideración a que dicha vía se encuentra a cargo del

¹⁶ Folio 88 c.p.

Departamento de Cundinamarca, según Decreto 00171 de 2003 que la identifica con el Código 5501-01.

Esta Secretaría encuentra procedente autorizar al Municipio de Tocancipá para que realice a su costa las siguientes obras:

VIA	OBRAS A EJECUTAR
<i>Desde Tocancipá hasta Corporación Forestal, en una extensión de 1.25 Kms.</i>	<i>Ampliación, asfaltada y construcción de zonas peatonales, ciclorutas y canales hidráulicos.</i>

La autorización otorgada mediante el presente escrito se encuentra condicionada al cumplimiento, por parte del Municipio de Tocancipá, de los siguientes requisitos:

[...]

En caso de que el Municipio de Tocancipá inicie las actividades objeto de la presente autorización sin la aceptación de las condiciones descritas en el presente documento, constituirá una manifestación de aceptación de las mismas.

Respecto de los recursos que el Municipio utilizará para adecuar las obras objeto de la presente autorización, ésta Secretaría no tiene objeción, por lo tanto considera que cualquier mecanismo de financiación que utilice el municipio es adecuado, incluida la contribución de valorización.

La presente autorización se expide con fundamento en lo establecido en el artículo 19 de la Ley 105 de 1993, Ley 1228 del 16 de julio de 2008, Decreto 1389 del 22 de abril de 2009 artículo 2º y en consideración de las funciones otorgadas mediante el Decreto Ordenanza 260 de 2008”.

A su vez, por Resolución 048 de 19 de abril de 2011, el Secretario de Transporte y Movilidad del departamento de Cundinamarca resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: *Conceder autorización al Municipio de Tocancipá, para la intervención de la VIA DEPARTAMENTAL QUE CONDUCE DESDE TOCANCIPÁ HASTA LA CORPORACIÓN FORESTAL; para la denominada AMPLIACIÓN CONSTRUCCIÓN Y PAVIMENTACIÓN ANILLO VÍAL AUTODROMO DESDE LA GLORIETA EMGESA- CROWN HASTA PELANGA” la cual se*

encuentra incluida dentro del proyecto “MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL EN EL AREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE TOCANCIPA”, en el cual se desarrollarán actividades como pavimentación de la calzada sur del tramo comprendido entre K1 + 900 al K3 + 720, desde la Planta Sidenal hasta Glorieta Emgesa; construcción de la segunda parte del boxcoulvert en intervención a la altura de la Glorieta Emgesa; terminación de la calzada sur: sardineles, andén, cicloruta; en la calzada norte no se realizará la capa de base granular y canal de aguas lluvias a lo largo de la calzada”.

[...]

Así, la intervención de la vía departamental cuenta con la debida autorización, efectuada con anterioridad a la expedición de los actos administrativos demandados, por lo que resulta indiferente que la autorización sea posterior al Acuerdo 14 de 2009.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que los actos por los cuales el departamento autorizó la intervención de la vía gozan de presunción de legalidad, razón por la cual son de obligatorio cumplimiento. Adicionalmente, en este caso, el objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es determinar la legalidad de las resoluciones acusadas que crean una situación jurídica particular y concreta y no la legalidad de la citada autorización. No prospera el cargo.

Las razones anteriores son suficientes para confirmar la sentencia apelada.

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

RECONÓCESE personería a Leonardo Contreras Gonzalez como apoderado de la demandante.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
BÁRCENAS
Presidente

HUGO

FERNANDO

BASTIDAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre