

IMPUESTO DE VALORIZACION – Contribución sobre las propiedades que se beneficien con obras de interés público / CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA – Naturaleza jurídica / CORPORACION AUTONOMA REGIONAL – Son entidades administrativas del orden nacional

Mediante el artículo 3º de la Ley 25 de 1921, se estableció el impuesto de valorización “como una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local”. El artículo 1º del Decreto Legislativo No 1604 de 1966, convertido en disposición de carácter permanente de acuerdo con la Ley 48 de 1968, amplió dicho gravamen 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”. También precisó que el aludido gravamen se denominaría, en adelante, contribución de valorización. Dicha norma 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, con lo cual se amplió el criterio de obra de interés local de la Ley 25 de 1921 a todas 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 cobertura. En el caso concreto, se observa que según certificación proferida por el Secretario General de la CDMB y el Secretario del Consejo Directivo, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, CDMB: “...fue constituida mediante Escritura Pública Número 2.769 de OCTUBRE 02 DE 1965 de la Notaría Segunda del Círculo de Bucaramanga, en virtud de un acto de asociación entre Entidades Públicas. Más adelante fue reestructurada (año 1979) con base en los ordenamientos establecidos en el Decreto Ley 130 de 1976. Finalmente, en virtud de la expedición de la Ley 99 de 1993 la Corporación fue reestructurada y reconocida legalmente como una CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL, cuyo nombre actual es CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA”. En cuanto a la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, el Consejo de Estado, con fundamento en lo señalado por la Corte Constitucional, en sentencia del 9 de junio de 2005, exp. 17478, precisó que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades administrativas del orden nacional, “que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía; que por los atributos que les asignó la Ley 99 de 1993 son entidades descentralizadas por servicio”

FUENTE FORMAL: LEY 25 DE 1921 - ARTICULO 3 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 23

TARIFAS DE LAS TASAS Y CONTRIBUCIONES – Pueden ser fijadas por las autoridades administrativas conforme al sistema y el método que determine la ley, ordenanza o acuerdo / CONTRIBUCION DE VALORIZACION – El sistema es la medición, valoración y ponderación. El método es la pauta técnica

Así, observa la Sala que si bien la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden delegar en las autoridades administrativas la fijación de las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, éstas deben fijar directamente el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto (artículo 338 [2] de la Constitución Política). La razón de que sean las leyes, ordenanzas o acuerdos los 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 contribución. Para efectos de la contribución de valorización, la doctrina judicial de esta Corporación 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 tarifa.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 338 NUMERAL 2

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL – Funciones. Pueden fijar la tarifa siempre y cuando el congreso determine el sistema y el método del costo y beneficio / FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL – Tienen efectos hacia el futuro / PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO – Aplicación / CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA – No tenía competencia para imponer la tarifa de la contribución por valorización

El numeral 25 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 se limitó a señalar como una de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, la de: “25. Imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de gravarse la propiedad inmueble, por razón de la ejecución de obras públicas por parte de la Corporación; fijar los demás derechos cuyo cobro pueda hacer conforme a la ley”, sin definir el sistema y el método para fijar los costos y beneficios de la obra objeto de la contribución, en abierto desconocimiento del inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política. Ahora bien, toda vez que los actos demandados (Resoluciones Nos. 000640 del 16 de julio de 2003 y No. 991 del 21 de octubre de 2003) por medio de los cuales se distribuyó la Contribución por valorización a cargo de la entidad demandante, del Proyecto Canalización Quebrada La Iglesia, Municipios de Bucaramanga y Girón, se profirieron con posterioridad a la sentencia C- 155 del 26 de febrero de 2003, por medio de la cual se declaró INEXEQUIBLE la expresión “nacional”, contenida en el artículo segundo del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968, los efectos de ese fallo son plenamente aplicables a los actos administrativos en discusión, toda vez que según el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control “tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”, disposición declarada exequible mediante la sentencia C-037/96. En la referida sentencia C- 155 del 26 de febrero de 2003 la Corte Constitucional, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 2º y 5º (parciales) del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968, y contra el artículo 11 (parcial) del Decreto 2171 de 1992, analizó la naturaleza y características de la contribución de valorización, frente al principio de legalidad del tributo.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 - NUMERAL 25 DEL ARTICULO 31

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Consejero Ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil doce (2012).

Radicación número: 68001-23-31-000-2004-00882-02(18364)

Actor: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA

FALLO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 11 de febrero de 2010 del Tribunal Administrativo de Santander, estimatoria de las súplicas de la demanda interpuesta en contra de los actos administrativos por medio de los cuales la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA determinó la contribución por valorización a cargo de la demandante en el proyecto de canalización de la Quebrada la Iglesia, Municipios de Bucaramanga y Girón, Departamento de Santander. Dispuso la sentencia apelada:

*“**PRIMERO.** DECLÁRASE la nulidad de la Resolución No. 0640 del 16 de julio de 2003 proferida por el Director General de la CDMB a través de la cual distribuye la Contribución por valorización del proyecto de canalización Quebrada la Iglesia, Municipios de Bucaramanga y Girón, Departamento de Santander, en lo que respecta a la entidad demandante, así como las (sic) Resolución Nos. 000991 del 21 de octubre de 2003 que la confirma. **SEGUNDO.** ORDÉNASE a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA –CDMB-, restituir la totalidad de los dineros que el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA REGIONAL SANTANDER hubiere pagado por concepto de la contribución por valorización impuesta mediante Resolución No. 000640 del 16 de julio de 2003 y las que la confirmaron (sic), debidamente ajustada, en los términos del Art. 178 del C.C.A., dando aplicación a la fórmula reseñada en la parte motiva de la presente providencia”.*

I) ANTECEDENTES

La demandante los enuncia de la siguiente forma:

1.- La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, mediante el Acuerdo No. 865 del 13 de julio de 1998, adoptó el Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorización, con fundamento en el artículo 31 numeral 25 de la Ley 99 de 1993 que le asignó a las Corporaciones Autónomas Regionales competencia para imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización que se causen a cargo de la propiedad inmueble, beneficiada con la ejecución de las obras públicas.

2.- Mediante el Acuerdo No. 866 del 13 de julio de 1998, la entidad demandada decretó la contribución por valorización del proyecto Canalización Quebrada La Iglesia, Municipios de Bucaramanga y Girón, y por medio de la Resolución No. 456 del 31 de mayo de 1999 distribuyó esta contribución.

3.- Por medio de la Resolución No. 1207 del 13 de diciembre de 1999, la CDMB dejó sin efectos la Resolución No. 456 del 31 de mayo de 1999, *“en espera de que las condiciones de recesión que gravitan sobre la economía nacional sean superadas, momento en el cual se expedirá una nueva resolución distribuidora, previa la actualización del correspondiente estudio de factibilidad”*.

4.- Por medio de la Resolución No. 0640 del 16 de julio de 2003, la CDMB distribuyó nuevamente la contribución por valorización e impuso un gravamen total de \$256.733.645 a cargo de la actora por los predios identificados con los números catastrales 010400420001000 (\$202.677.694); 010400330010000 (\$50.586.219) y 000000020172000 (\$3.469.732).

5.- El 21 de agosto de 2003, el Servicio Nacional de Aprendizaje “SENA” Regional Santander interpuso recurso de reposición contra el acto anterior, el que fue resuelto mediante la Resolución No. 991 del 21 de octubre de 2003, confirmando la decisión.

II) DEMANDA

Ante el Tribunal Administrativo de Santander, el apoderado judicial del SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA, REGIONAL DE SANTANDER solicitó:

“PRIMERO: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 0640 del 16 de julio de 2003 en su parte motiva y resolutive, por medio de la cual la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, mediante su Director General, decretó la “CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN DEL PROYECTO CANALIZACIÓN QUEBRADA LA IGLESIA, MUNICIPIOS DE BUCARAMANGA Y GIRÓN, DEPARTAMENTO DE SANTANDER.” En razón a que este acto administrativo es nulo como (SIC) que afecta disposiciones anteriores y de orden superior.

SEGUNDO: Que se declare la nulidad de la Resolución No. 0991 del 21 de octubre de 2003 en su parte motiva y resolutive, por medio de la cual se resuelve el Recurso de Reposición interpuesto por el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA REGIONAL DE SANTANDER contra la Resolución No. 0640 del 16 de julio de 2003 del Director General de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

TERCERO: Declarar que al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA REGIONAL DE SANTANDER, deberá reconocérsele y restituirse por parte de la Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga el valor de las cuotas mensuales que han sido canceladas por objeto de la contribución de valorización a que aluden los actos demandados hasta la fecha de la sentencia adicionados con la corrección monetaria por razón de la desvalorización de la moneda desde que se hicieron los pagos de manera periódica hasta cuando se efectúe el reintegro de dichos valores.

CUARTO: Declarar que las cantidades o valores reconocidos en la sentencia, devengarán intereses comerciales y moratorios durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorios, después de este término.

QUINTO: Disponer que la parte accionada deberá darle cumplimiento a la sentencia resultante de la presente acción, dentro de los estrictos términos señalados en el artículo 176 del C.C.A.

SEXTO: Condenar a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, a pagar al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA REGIONAL DE SANTANDER, conforme a las peticiones tercera y cuarta de esta demanda, una suma igual a lo que por concepto de cuotas pagadas por razón de la contribución de valorización ha recibido la Entidad demandada, junto con la corrección monetaria y los intereses remuneratorios y moratorios, tal como se expresó en dichas peticiones.

SÉPTIMO: Condenar en Agencias en derecho y Costas a la parte demandante”(sic).

Citó como normas violadas los artículos 1, 3, 6, 17, 29, 83, 113, 121, 122, 150-12, 286, 317, 388 de la Constitución Política; 50, 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo; 348 y 349 del Código de Procedimiento Civil; 166 de la Ley 142 de 1994; el Decreto Ley 1604 de 1966 y el Acuerdo 865 de 1998 de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga. El concepto de violación se resume así:

La Resolución No. 640 del 16 de julio de 2003 por medio de la cual la CDMB distribuyó la Contribución por Valorización del Proyecto Canalización Quebrada La Iglesia, Municipios de Bucaramanga y Girón, se expidió con fundamento en el Acuerdo No. 866 de 1998, éste en el Acuerdo No. 865 del mismo año y éste a su vez en los estatutos de la CDMB, y todos los anteriores, tienen como apoyo legal el artículo 31 numeral 25 de la Ley 99 de 1993.

El numeral 25 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 no menciona, ni reseña, ni mucho menos especifica el sistema y el método que las Corporaciones Autónomas deben tener en cuenta para poder determinar la contribución por valorización, requisito fundamental para imponer el tributo según lo previsto en el artículo 338 de la Constitución Política.

Conforme con la *ratio decidendi* expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia C-155 de 2003, se concluye que al ser la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga una entidad del orden nacional, no puede imponer la tarifa de la contribución por valorización, hasta tanto el Congreso de la República señale el sistema y el método para hacerlo.

Según el artículo 166 de la Ley 142 de 1994, el Concejo Municipal de Bucaramanga debía autorizar a la CDMB para establecer el sistema y el método que defina los costos y beneficios, así como la forma de hacer el reparto de la contribución de valorización. En consecuencia, la Corporación, ha usurpado una competencia y una facultad que le correspondía al Concejo de Bucaramanga.

El Acuerdo No. 865 de 1998 establece que es necesaria la elección de los representantes de los propietarios de los predios gravados con la contribución. En el proceso de asignación de la contribución por valorización que derivó en los actos acusados, se violó dicho Acuerdo, toda vez que no se cumplió, entre otros aspectos, con el aviso de convocatoria para la elección en el que se indicaran las

fechas para inscripción, ni se convocó a los propietarios a “*anunciar los inmuebles*”, y se presentaron irregularidades en el escrutinio de las votaciones para la elección de los candidatos a la Junta de Representantes.

La entidad demandante alegó que no se determinó “*un valor de capacidad de pago*”, requisito necesario para hacer la evaluación económica del proyecto y, por ende, los actos demandados violan el artículo 9º del Decreto 1604 de 1966, que regula las normas generales sobre la contribución de valorización en Colombia.

Con la conclusión del estudio socio – económico de la zona del proyecto realizada por la consultoría contratada para el efecto, no se puede definir ni se demuestra mediante ninguna metodología válida en estudios de valorización, si el monto que se está distribuyendo supera o no la capacidad de pago.

Para poder dar aplicación al artículo 9º del Decreto 1604 de 1996 se debe expresar la capacidad de pago en términos monetarios y no en un porcentaje.

Adicionalmente, existe violación directa de las normas constitucionales y legales por parte del consultor, al no tomar en cuenta ningún factor que permita dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 35 y 36 del Acuerdo 865 de 1998, con el fin de exonerar los inmuebles no sujetos a gravamen y aplicar el régimen especial. Es por esto que se gravaron erróneamente predios de uso público y con altas contribuciones, predios de uso institucional y educacional a los que se les debe dar un tratamiento especial, de acuerdo con la ley.

III) CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga se opuso a las pretensiones de la actora con fundamento en los siguientes argumentos:

1. La competencia para imponer, distribuir y recaudar la contribución de valorización

El numeral 25 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 atribuye a las Corporaciones Autónomas Regionales la competencia para: “*Imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de gravarse la propiedad inmueble,*

por razón de la ejecución de obras públicas por parte de la Corporación y fijar los demás derechos cuyo cobro pueda hacer conforme a la ley’.

Esta atribución legal se acogió en los estatutos de la entidad, artículo 8º numeral IX, bajo el título “DE VALORIZACIÓN”, como función de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

2. Del sistema y el método para la fijación de las tarifas.

El sistema y el método para la fijación, en general de las tarifas de la contribución de valorización fueron regulados, por el Acuerdo 865 de 1998, expedido por el Consejo Directivo de la CDMB, por el cual se adoptó el estatuto del sistema de la contribución de valorización, acto que corresponde a la norma reglamentaria que establece las pautas para la aplicación de la valorización, cuando es decretada por entidades como la parte demandada conforme con las atribuciones de ley, y con la delegación dada a las autoridades administrativas por el artículo 338 de la Constitución Política.

El artículo 38 del citado Acuerdo 865 de 1998 establece el cálculo del beneficio y señala que para determinar los beneficios que se generan por la construcción de un proyecto, se puede utilizar cualquiera de los siguientes métodos: doble avalúo comercial para toda la zona, doble avalúo para parte de la zona, por analogía, doble avalúo simple para parte de la zona, y el método de los factores de beneficio.

El artículo 39 del mismo acuerdo establece que los métodos para distribuir la contribución de un proyecto que cause beneficio son los siguientes: el método de frentes, el método simple de áreas, el método de las zonas, el método de los avalúos, el método de los factores de beneficio, y añade que estos métodos podrán combinarse para obtener mayor exactitud en la distribución del beneficio que reciben los inmuebles.

En la Resolución 640 de 2003 se distribuyó la contribución teniendo como base el sistema contenido en el Estatuto de Valorización (Acuerdo 865 de 1998) y se aplica el método de cálculo de beneficio y de distribución contenido en el estudio

de factibilidad y el cálculo de la contribución aprobado por el Consejo Directivo de la entidad según el Acuerdo 866 de 1998 por el cual se decretó la contribución.

3.- La sentencia C-155 de febrero 26 de 2003 de la Corte Constitucional

Si se interpretara que el fallo de la Corte Constitucional C-155 de febrero 26 de 2003, que declaró inexecutable el término "*nacional*" del artículo 2º del Decreto 1604 de 1966, es aplicable a la Corporación por ser una entidad del orden nacional, en lo sucesivo no podría la entidad, por tener ese carácter y conforme con la sentencia señalada, fijar la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso de la República señale el sistema y el método para hacerlo.

No obstante, la contribución por valorización fijada con base en los artículos 317 y 338 de la Constitución Política, artículos 1º y 2º del Decreto 1604 de 1966 y, en el caso concreto, conforme con los estatutos de la entidad en sus artículos 27 y 29, y el Acuerdo 865 de 1998 del Consejo Directivo, no sufrió alteración con el fallo de la Corte Constitucional, pues éste rige con todos sus efectos hacia el futuro.

4.- La representación de los propietarios ante la Junta.

Mediante aviso de prensa del 26 de julio de 1998, publicado en el periódico Vanguardia Liberal, se invitó a los propietarios de los predios ubicados en el área de citación a inscribir los candidatos a la Junta de Representantes.

En el aviso de prensa publicado el 16 de agosto de 1998, en el que se relacionan los candidatos a conformar la Junta, aparecen las empresas con sus representantes legales.

5.- Falta de legitimidad de la junta de representantes.

Se aduce en la demanda que al ser declarada nula la Resolución 456 de 1999 mediante la Resolución No. 1207 de 1999, la junta de representantes no gozaría de legitimidad, puesto que dicha circunstancia obliga a realizar una nueva convocatoria y elección de representantes de los propietarios, además, que como resultado de tres años de interrupción del proceso se debía realizar una nueva convocatoria y, por tanto, esta omisión deslegitima a la actual junta de

propietarios, pues quienes lo son en la zona de influencia del proyecto a partir de 1999 no fueron convocados a participar de este nuevo proceso.

Sobre el particular, señaló la CDMB que los miembros de la junta de representantes cumplen sus funciones, según lo estipulado en el artículo 10 del Acuerdo No. 865 de 1998 emanado del Consejo Directivo de la entidad, hasta la liquidación del proyecto.

Por otra parte, no se presentaron las condiciones establecidas en el artículo 28 del Estatuto de Valorización para modificar la Junta de Representantes, ya que los miembros de la referida junta continúan siendo propietarios de sus predios localizados en la zona de influencia.

En consecuencia, los propietarios han sido debidamente representados, ya que los miembros de la junta de representantes fueron elegidos de conformidad con lo reglamentado por el Estatuto de Valorización de la CDMB.

6.- El consultor definió zonas homogéneas sin explicar la metodología utilizada para agrupar zonas de igual valor

La firma consultora de la actualización del estudio de factibilidad realizó avalúos comerciales a una muestra de los predios del área de influencia clasificando los predios por su tamaño, para posteriormente utilizar un muestreo “*trietápico*” combinado, selectivo y aleatorio de conglomerados, en el que se desarrollaron las siguientes etapas.

1. Selección al azar de las zonas a visitar.
2. En cada zona seleccionada se tomaron los predios de mayor tamaño para tener mayor cobertura.
3. Selección al azar de los demás predios a evaluar en cada una de las zonas establecidas.

Con lo anterior se demuestra que se determinaron zonas homogéneas por sus características físicas, socioeconómica y las posibilidades de desarrollo.

7.- La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga propuso las siguientes excepciones:

- a) Inexistencia de las causales de ilegalidad invocadas por el demandante.** Los actos administrativos por los cuales se impone, distribuye y recauda la contribución por valorización de la obra canalización Quebrada La Iglesia son plenamente válidos y ajustados a la normativa constitucional y legal.
- b) Falta de integración a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de todos los actos administrativos que conforman la imposición y distribución de la contribución de valorización.** La demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se interpuso contra la Resolución No. 640 de 2003 por la cual se distribuyó la contribución, y la Resolución No. 991 del 21 de octubre de 2003 por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto en contra de la primera, sin tener en cuenta que se trata de actos administrativos que encuentran sustento en otros de carácter general e impersonal como los Acuerdos No. 865 y 866 del 13 de julio de 1998 proferidos por la CDMB.
- c) Inexistencia del gravamen por concepto de la contribución de valorización Quebrada La Iglesia Municipios de Bucaramanga y Girón sobre el predio 10400420010000, señalado por el demandante**

El demandante señala como gravado por la aludida contribución por valorización el predio 10400420010000, inmueble sobre el que no recae dicho gravamen, por tanto, debe rechazarse la pretensión de nulidad en tal sentido.

IV) SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia del 11 de febrero de 2010, declaró la nulidad de los actos administrativos demandados. Los fundamentos de la decisión se resumen así:

Las excepciones propuestas fueron desestimadas por las siguientes razones:

Respecto a la excepción denominada “inexistencia de las causales de ilegalidad invocadas”, el *a quo* estimó que no constituye una excepción sino un argumento de defensa que se desatará con el fondo del asunto.

En cuanto a la excepción de “falta de integración a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de todos los actos administrativos que conforman la imposición y distribución de la contribución de valorización”, señaló que la CDMB alega que la entidad demandante debió impugnar la nulidad de los Acuerdos 865 y 866 de 1998 “*por medio del cual se adopta el sistema de la contribución de valorización*” y “*por el cual se decreta la contribución por valorización del proyecto ‘canalización Quebrada La Iglesia, Municipios de Bucaramanga y Girón, Departamento de Santander’*”, expedidos por el Consejo Directivo de la CDMB.

El *a quo* precisó que, si bien, la parte actora pudo solicitar la inaplicación de dichos acuerdos, no necesariamente debía hacerlo para que prosperaran sus pretensiones, pues la legalidad de los actos administrativos puede estudiarse con independencia de que los acuerdos enunciados sean o no demandados. En este caso, no es un requisito indispensable para proferir decisión de fondo, pese a que se advierta que los acuerdos se encuentren viciados de nulidad.

En lo que respecta a la excepción denominada “inexistencia del gravamen por concepto de la contribución de valorización Quebrada La Iglesia del predio 100400420010000”, señaló que este argumento no constituye una excepción sino una consideración de defensa que debería ser resuelta en la sentencia.

En cuanto al fondo del asunto, retomó las consideraciones de la sentencia de segunda instancia del 21 de mayo de 2009, dictada por el Tribunal Administrativo de Santander en el proceso radicado No. 680013331082004-00793-01 M.P. Dra. Solange Blanco Villamizar.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-155 del 26 de febrero de 2003 realizó el estudio de constitucionalidad de los artículos 2º y 5º (parciales) del Decreto No. 1604 de 1966 “*por el cual se dictan normas sobre valorización*”, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968, y concluyó que el citado decreto no define el sistema ni el método para que las autoridades administrativas fijen la tarifa en la contribución especial de valorización.

El *a quo* dijo que la citada sentencia se aplica desde el 26 de febrero de 2003, en consecuencia, a partir de dicha fecha ninguna autoridad administrativa del orden nacional podrá fijar la tarifa de contribución por valorización, hasta tanto el Congreso de la República expida una norma que señale el sistema y el método para que esas entidades puedan hacerlo.

Según los artículos 1º y 2º del Decreto 1768 de 1994 *“por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 de la Ley 99 de 1993 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de Régimen Especial, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993”* y la jurisprudencia del Consejo de Estado¹, las Corporaciones Autónomas Regionales son personas jurídicas públicas del orden nacional.

En este orden de ideas, el *a quo* señaló que la CDMB no tenía competencia para expedir los actos administrativos que aquí se demandan, por cuanto se trata de una entidad pública del orden nacional que, de acuerdo con la sentencia C- 155 de 2003, no tiene competencia para fijar la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso de la República señale el sistema y el método para que esas entidades puedan hacerlo.

Si bien, la Ley 99 de 1993 faculta a estas entidades para *“imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de gravarse la propiedad inmueble, por razón de la ejecución de las obras públicas por parte de la Corporación”*, esta norma no señaló el sistema y el método para fijar la tarifa de la contribución por valorización.

Adicionalmente, el Decreto 1604 de 2003 constituye una norma habilitante para fijar la contribución por valorización, pero sólo a nivel departamental y municipal. Es decir, que la CDMB ni siquiera estaba facultada para expedir el Acuerdo No. 865 de 1998 *“por medio del cual se adopta el Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorización”*, pues dicho estatuto, por disposición de la Constitución, solo puede establecerlo el Congreso de la República mediante Ley, las Asambleas por Ordenanza y el Concejo Municipal por Acuerdo.

¹ Sentencia del 9 de junio de 2005, exp. 17478, Sección Tercera C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

Concluyó que como la sentencia C- 155 se aplica desde el 26 de febrero de 2003, y las resoluciones demandadas se expidieron a partir del 16 de julio de 2003, el director de la CDMB carecía de competencia para distribuir la contribución por valorización alegada.

V) RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandada, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA, apeló en los siguientes términos:

La CDMB impuso la contribución de valorización en ejercicio de la función legal que le fue atribuida por el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 de *“promover y ejecutar obras de irrigación, avenimiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción...”*.

Alegó la apelante que mediante las sentencias del 29 de agosto de 2002² y 4 de septiembre de 2008³, la Sección Cuarta del Consejo de Estado negó las pretensiones de las demandas en los procesos de nulidad simple contra los Acuerdos 866 y 865 de 1998, expedidos por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, razón por la cual, si los cuestionamientos principales del demandante recaen sobre la inconstitucionalidad e ilegalidad de la imposición y distribución de la contribución de valorización por parte de la CDMB, una vez declarada la legalidad de los acuerdos antes citados, los actos demandados que son consecuencia directa de los referidos acuerdos, deben declararse ajustados a derecho.

Solicitó que de no prosperar los argumentos planteados se debe analizar la falta de integración a la demanda de los actos administrativos que tienen relación con la Resolución 000640 de 2003 y el recurso de reposición contra la misma propuesto por el demandante y planteados en su oportunidad como segunda excepción a la demanda.

² Exp. 10161, Consejero Ponente Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié

³ Exp. 15872, Consejero Ponente Dra. María Inés Ortiz Barbosa

VI) ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no presentaron alegatos de conclusión.

El Ministerio Público solicitó que se confirme la sentencia apelada, por las siguientes razones:

Con fundamento en los artículos 23 de la Ley 99 de 1993 y 1º y 2º del Decreto 1768 de 1994, el Consejo de Estado ha señalado que las Corporaciones Autónomas Regionales son personas jurídicas del orden nacional, que cumplen fines públicos de interés del Estado⁴.

El Ministerio Público estimó, con fundamento en lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-155 de 2003, y teniendo en cuenta que los actos demandados – Resoluciones 640 del 16 de julio de 2003 y 000991 del 21 de octubre de 2003- fueron proferidos con posterioridad a dicha sentencia, que la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga y su Director carecían de competencia para distribuir la contribución por valorización del proyecto relacionado con la canalización de la Quebrada La Iglesia. Que, por ello, se debe declarar la nulidad de los actos administrativos demandados.

VII) CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 11 de febrero de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

Respecto a la **excepción de “falta de integración a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de todos los actos administrativos que conforman la imposición, y distribución de la contribución de valorización”** propuesta en la contestación a la demanda y reiterada en el recurso de apelación, observa la Sala lo siguiente:

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 9 de junio de 2005, exp. 17478, C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

La excepción propuesta se fundamenta en que resulta inocuo un pronunciamiento sobre la legalidad de las resoluciones demandadas, dado que poseen un carácter accesorio frente a los Acuerdos 865 y 866 del 13 de julio de 1998. Por el primero se *“adopta el Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorización”*, y por el segundo se decreta la contribución por valorización del *proyecto “Canalización Quebrada La Iglesia, Municipios de Bucaramanga y Girón, Departamento de Santander”*.

El *a quo*, para desestimar esta excepción, señaló: *“...si bien la parte actora pudo haber solicitado la inaplicación de dichos acuerdos, no necesariamente tenía que solicitarlo para que pudiesen prosperar sus pretensiones, pues la legalidad de los actos demandados, pueden estudiarse con independencia de que los acuerdos enunciados lo sean o no. En este caso no es un requisito indispensable para proferir la decisión de fondo, pese a que se advierta que aquellos – los acuerdos- se encuentren viciados de nulidad”*. Argumento que comparte y acoge esta Sala, razón por la cual, se debe confirmar la sentencia en dicho sentido.

La controversia se centra en determinar si, como lo afirmó el *a quo*, la CDMB no tenía competencia para expedir los actos administrativos que aquí se demandan, por cuanto se trata de una entidad pública del orden nacional que, de acuerdo con la sentencia C-155 de 2003, no tiene competencia para fijar la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso de la República señale el sistema y el método para que esas entidades puedan hacerlo o, si, como lo afirma la entidad apelante, la competencia para el efecto surge del numeral 25 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, que faculta a las Corporaciones Autónomas Regionales para imponer, distribuir y recaudar la contribución por valorización.

Observa la Sala que mediante el artículo 3º de la Ley 25 de 1921, se estableció el impuesto de valorización *“como una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local”*.

El artículo 1º del Decreto Legislativo No 1604 de 1966, convertido en disposición de carácter permanente de acuerdo con la Ley 48 de 1968, **amplió dicho gravamen a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de derecho público** *“y que benefician a la propiedad inmueble”*.

También precisó que el aludido gravamen se denominaría, en adelante, contribución de valorización.

Dicha norma 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**, con lo cual se amplió el criterio de obra de interés local de la Ley 25 de 1921 a todas 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 cobertura⁵.

En el caso concreto, se observa que según certificación proferida por el Secretario General de la CDMB y el Secretario del Consejo Directivo⁶, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, CDMB: *“...fue constituida mediante Escritura Pública Número 2.769 de OCTUBRE 02 DE 1965 de la Notaría Segunda del Círculo de Bucaramanga, en virtud de un acto de asociación entre Entidades Públicas. Más adelante fue reestructurada (año 1979) con base en los ordenamientos establecidos en el Decreto Ley 130 de 1976. Finalmente, en virtud de la expedición de la Ley 99 de 1993 la Corporación fue reestructurada y reconocida legalmente como una CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, cuyo nombre actual es CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA”*.

El artículo 23 de la Ley 99 de 1993 definió la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales de la siguiente forma:

Artículo 23º.- Naturaleza Jurídica. *Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.*

Exceptúase del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley.

⁵ Entre otras, ver sentencias de sentencias del 27 de agosto de 1993, expedientes Nos 4510 y 4511, C.P. doctora Consuelo Sarria Olcos; de 3 de julio de 1998, expediente 8658, C.P. doctor Delio Gómez Leyva y de 28 de abril de 2000, exp. 9536.

⁶ Folio 20 C.P.

El Decreto 1768 del 3 de agosto de 1994 “Por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993” dispuso:

“ARTÍCULO 1o. Naturaleza jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE.

PARÁGRAFO. Para los efectos del presente decreto las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, se denominarán Corporaciones.

ARTÍCULO 2o. Normas aplicables. Las Corporaciones se regirán por las disposiciones de la Ley 99 de 1993, el presente Decreto y las que las sustituyan o reglamenten. En lo que fuere compatible con tales disposiciones, **por ser de creación legal se les aplicarán las normas previstas para las entidades descentralizadas del orden nacional**”.

En cuanto a la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, el Consejo de Estado, con fundamento en lo señalado por la Corte Constitucional⁷, en sentencia del 9 de junio de 2005, exp. 17478⁸, precisó que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades administrativas del orden nacional, “que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía; que por los atributos que les asignó la Ley 99 de 1993 son entidades descentralizadas por servicio”. Al respecto puntualizó:

“No cabe duda que las corporaciones autónomas regionales son entidades descentralizadas por los atributos que les asignó la ley - autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica⁹, no obstante, que la ley no determinó su

⁷ Sentencia C-596 de 1998.

⁸ C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

⁹ Ley 489 de 1998. Art. 68 Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos, o la realización de actividades industriales o comerciales, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio....

Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos.(...)”

régimen jurídico¹⁰. Basta entonces, decir que dichas corporaciones son entes corporativos públicos. Sin embargo, **la Corte Constitucional ha dicho de las corporaciones autónomas regionales lo siguiente:**

“... con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos públicos, aunque tienen un objeto específico dado el carácter especial que el mismo Constituyente les otorgó (Art. 150-7 C.P.), y una finalidad singular cual es la de promover y encauzar el desarrollo económico y social del territorio comprendido bajo su jurisdicción, atendiendo de manera especial a la conservación, defensa y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales.

... las corporaciones autónomas regionales, en virtud de su naturaleza especial, aúnan los criterios de descentralización por servicios, -concretamente en cuanto hace a la función de planificación y promoción del desarrollo-, y de descentralización territorial, más allá de los límites propios de la división político-administrativa”¹¹.

Posteriormente, esa misma corporación ajustó la definición de las corporaciones autónomas regionales a la naturaleza jurídica que les asignó la ley:

“La existencia de corporaciones autónomas regionales dentro de nuestro régimen constitucional, obedece, lo mismo que la de las entidades territoriales, al concepto de descentralización. Es sabido que la Constitución consagra varias formas de descentralización, entre ellas la que se fundamenta en la división territorial del Estado, y la que ha sido llamada descentralización por servicios, que implica la existencia de personas jurídicas dotadas de autonomía jurídica, patrimonial y financiera, "articuladas jurídica y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asigna por la ley unos poderes jurídicos específicos Sentencia C-295 de 1995 , M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell o facultades para la gestión de ciertas competencias. "Dentro de esta última modalidad de descentralización se comprenden, según el art. 150-7, diferentes organismos, como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que se instituyen como una respuesta a la necesidad de cumplir distintas formas de gestión de la actividad estatal y de específicos cometidos, algunos tradicionales, otros novedosos, pero necesarios para el logro de las finalidades propias del Estado Social de Derecho. (Ibidem)

¹⁰ Art. 210 de la Constitución Política. *“Entidades descentralizadas de la administración.* Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicio sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.
Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.
La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes.”

¹¹ C- 423 de 1994.

De esta manera, a través de las corporaciones autónomas regionales, como entidades descentralizadas que son, el Estado ejerce competencias administrativas ambientales que por su naturaleza desbordan lo puramente local, y que, por ello, involucran la administración, protección y preservación de ecosistemas que superan, o no coinciden, con los límites de las divisiones políticas territoriales, es decir, que se ubican dentro de ámbitos geográficos de competencia de más de un municipio o departamento.

10. Desde este punto de vista, las corporaciones autónomas regionales no son propiamente entidades territoriales. Su naturaleza jurídica, ya ha sido definida anteriormente por esta Corte en los siguientes términos:

"Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables."

11. No siendo, pues, entidades territoriales, sino respondiendo más bien al concepto de descentralización por servicios, es claro que las competencias que en materia ambiental ejercen las corporaciones autónomas regionales, son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central.

Por ello la gestión administrativa que estos entes descentralizados llevan a cabo de conformidad con la ley, debe responder a los principios establecidos para la armonización de las competencias concurrentes del estado central y de las entidades territoriales. Específicamente, esta gestión no puede ir tan allá que vacíe de contenido las competencias constitucionales asignadas a los departamentos y municipios en materia ambiental y debe ejercerse en observancia del principio de rigor subsidiario anteriormente definido."¹²

De acuerdo con lo anterior, no queda más que concluir que **las Corporaciones autónomas regionales son personas jurídicas públicas del orden nacional,** que cumplen cometidos públicos de

¹² Sentencia C-596 de 1998

interés del Estado y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía; que por los atributos que les asignó la ley 99 de 1993 son entidades descentralizadas por servicio y que al no haberles asignado la ley un régimen de contratación especial, encuadran en el estatuto general de contratación estatuido para todas las entidades de la administración pública, como lo previó la ley 80 de 1993: La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales (art. 1º), y en cuanto a la denominación de entidad estatal, incluyó como tales “las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles”.

Dilucidada la naturaleza jurídica de la entidad demandada, observa la Sala que toda vez que el a quo en la sentencia apelada estimó que la CDMB, de acuerdo con la sentencia C- 155 de 2003 proferida por la Corte Constitucional, no tiene competencia para fijar la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso de la República señale el sistema y el método para que esas entidades puedan hacerlo, y que la entidad apelante alegó que la competencia para el efecto surge del numeral 25 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, procede la Sala a analizar dicho aspecto.

Así, observa la Sala que si bien la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden delegar en las autoridades administrativas la fijación de las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, éstas deben fijar directamente el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto (artículo 338 [2] de la Constitución Política).

La razón de que sean las leyes, ordenanzas o acuerdos los 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 contribución¹³.

Para efectos de la contribución de valorización, la doctrina judicial de esta Corporación ha definido “los sistemas”, como las formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen

¹³ Sentencia C-155 de febrero 26 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-455 de octubre 20 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández.

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 tarifa¹⁴.

El numeral 25 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 se limitó a señalar como una de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, la de: “25. **Imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de gravarse la propiedad inmueble, por razón de la ejecución de obras públicas por parte de la Corporación; fijar los demás derechos cuyo cobro pueda hacer conforme a la ley**”, sin definir el sistema y el método para fijar los costos y beneficios de la obra objeto de la contribución, en abierto desconocimiento del inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política.

Ahora bien, toda vez que los actos demandados (Resoluciones Nos. 000640 del 16 de julio de 2003 y No. 991 del 21 de octubre de 2003) por medio de los cuales se distribuyó la Contribución por valorización a cargo de la entidad demandante, del Proyecto Canalización Quebrada La Iglesia, Municipios de Bucaramanga y Girón, se proferieron con posterioridad a la sentencia C- 155 del 26 de febrero de 2003¹⁵, por medio de la cual se declaró **INEXEQUIBLE** la expresión “*nacional*”, contenida en el artículo segundo del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968, los efectos de ese fallo son plenamente aplicables a los actos administrativos en discusión, toda vez que según el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control “*tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario*”, disposición declarada exequible mediante la sentencia C-037/96.

En la referida sentencia C- 155 del 26 de febrero de 2003 la Corte Constitucional, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 2º y 5º (parciales) del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968, y contra el artículo 11 (parcial) del

¹⁴ Entre otras, ver sentencias de 23 de junio de 2005, exp. 14365 C.P. María Inés Ortiz Barbosa y de 18 de mayo de 2006, exp. 15197, C.P. Ligia López Díaz.

¹⁵ M.P. Eduardo Montealegre Lynett

Decreto 2171 de 1992, analizó la naturaleza y características de la contribución de valorización, frente al principio de legalidad del tributo, así:

“Ahora bien, frente a los “impuestos”, y sin importar si ellos son de carácter nacional o territorial, la Carta exige que tanto el Congreso, como las asambleas departamentales y los concejos municipales definan con rigor sus elementos. Pero en el caso de las tasas y de las contribuciones especiales, es posible que las autoridades administrativas fijen la tarifa, siempre y cuando la ley, ordenanza o acuerdo, señalen el sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto.”

16...

Lo primero que la Sala observa es que para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió una entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.

(...)

El decreto 1604 de 1966 no señala ni el sistema ni el método para que las autoridades administrativas determinen el valor a pagar por concepto de valorización

25.- De conformidad con los planteamientos expuestos, y una vez revisado en detalle el contenido del Decreto 1604 de 1966, la Corte no encuentra que en él se definan el sistema y el método para que las autoridades administrativas fijen la tarifa en la contribución especial de valorización.

(...)

27.- Fácilmte puede observarse cómo los términos “sistema” y “método” aparecen directamente relacionados con la interpretación concreta del Decreto 1604 de 1966. En otras palabras, el alcance de uno u otro concepto depende, en buena medida, del rigor con el cual se analiza la normatividad aplicable en cada caso.

No obstante, de conformidad con los planteamientos señalados ampliamente en esta sentencia, la Corte considera que la noción de “sistema” y “método” en el caso de la contribución de valorización hace referencia a la existencia de un conjunto ordenado de reglas y procedimientos básicos, necesarios para determinar (i) el costo de la obra, (ii) los beneficios que reporta y (iii) la forma de distribución de los factores anteriores.

(...)

29.- De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que el Decreto 1604 de 1966 no señaló ni el sistema ni el método para que las autoridades administrativas fijen la tarifa de la contribución de valorización, la Corte considera que la expresión “nacional”, contenida en el artículo 1º de ese decreto, desconoce el principio de legalidad tributaria y así será declarado en esta sentencia. **En consecuencia, ninguna autoridad administrativa del orden nacional podrá fijar la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso señale el sistema y el método para que esas entidades puedan hacerlo.**

No sucede lo mismo frente a las entidades territoriales, porque como se trata de una competencia compartida entre el Congreso y los diferentes órganos de representación popular, las asambleas departamentales o los concejos municipales, según el caso, pueden (en este caso deben) señalar el sistema y el método para fijar la tarifa, estando facultados incluso para concretarla directamente en situaciones específicas. (subraya la Sala).

Tal como quedó establecido, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga es una **persona jurídica pública autónoma del orden nacional**, razón por la cual le es aplicable la *ratio decidendi* establecida en la sentencia C- 155 de 2003 según la cual **ninguna autoridad administrativa del orden nacional podrá fijar la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso de la República señale el sistema y el método para que esas entidades puedan hacerlo.**

Contrario a lo afirmado por la CDMB, la competencia para el efecto no surgió del numeral 25 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, toda vez que dicha norma se limitó a señalar que dentro de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentra la de: “Imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de gravarse la propiedad inmueble”, sin determinar expresamente el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de su reparto, exigencia establecida en el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política. En consecuencia, no prospera el cargo planteado por la entidad demandada.

Respecto al argumento expuesto por la CDMB en el recurso de apelación, según el cual, mediante las sentencias del 29 de agosto de 2002¹⁶ y 4 de septiembre de 2008¹⁷, la Sección Cuarta del Consejo de Estado negó la nulidad de los Acuerdos 866 y 865 de 1998, expedidos por el Consejo Directivo de la Corporación

¹⁶ Exp. 10161, Consejero Ponente Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié

¹⁷ Exp. 15872, Consejero Ponente Dra. María Inés Ortiz Barbosa

Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, y como los actos demandados son consecuencia directa de los referidos acuerdos, también deben declararse ajustados a derecho, observa la Sala lo siguiente:

La sentencia del 29 de agosto de 2002, proferida en el proceso 10161 decidió sobre la legalidad del Acuerdo No.866 de julio 13 de 1998, *“por el cual se decreta la contribución por valorización del proyecto “Canalización Quebrada La Iglesia, Municipios de Bucaramanga y Girón, Departamento de Santander”*, por los cargos de falta de competencia del Consejo Directivo de la Corporación para expedir el Acuerdo acusado, falsa motivación del acto y violación del derecho de defensa, con fundamento, los dos primeros, en haberse arrogado el Consejo Directivo una facultad que no le confería la ley, y el último en la violación del derecho de defensa por no haberse publicado previamente el Acuerdo 865 de 1998.

La sentencia del 4 de septiembre de 2008, exp. 15872, negó la nulidad del Acuerdo 865 del 13 de julio de 1998, *“Por el cual se adopta el Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorización”*. Esta providencia analizó los cargos de: 1. Falta de competencia fundado en que el literal e) del artículo 25 de la Ley 99 de 1993 señala que la facultad para expedir los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales radica en las Asambleas Corporativas, y no en los Consejos Directivos; 2. Falsa motivación, porque al no ser de competencia legal del Consejo Directivo de la entidad la expedición del Acuerdo 865 de 1998, no se podía señalar que era de su resorte hacerlo; y 3. Vulneración del derecho de defensa, toda vez que el Acuerdo 865 *ib* establece un procedimiento de notificación de actos particulares y concretos, diferente al previsto en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo. Además, porque el artículo 59 del acuerdo demandado establece la notificación por edicto de la decisión del recurso que procede contra la resolución distribuidora, si el recurrente no se presenta dentro de los cinco días siguientes a su citación, pero no señaló cuándo debe hacerse la citación, cómo debe hacerse, ni desde cuándo se cuentan los cinco días para el edicto, y el artículo 30 del Acuerdo demandado asigna como función de la Junta de Representantes la de formular objeciones a las resoluciones distribuidoras, mientras que el artículo 42 del Decreto 1394 de 1970 confiere ese derecho a todos los interesados, con amplios motivos de reclamación, cuando el artículo 30 mencionado los restringe.

La nulidad de los actos administrativos aquí demandados se generó por la falta de competencia de la CDMB para imponer la tarifa de la contribución por valorización,

hasta tanto el Congreso de la República señale el sistema y el método para hacerlo, es decir, que los análisis de legalidad de los Acuerdo 865 y 866 de 1998, hechos por esta Sala en la referidas sentencias, versaron sobre otros cargos, por lo que los fundamentos de dichos fallos no pueden extenderse a los actos objeto de esta decisión. Y si bien en las sentencias en mención se hizo referencia al numeral 25 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, que faculta a las Corporaciones Autónomas Regionales para imponer, distribuir y recaudar la contribución por valorización, fue en el marco de los cargos antes reseñados. 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 y por autoridad de la ley,

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia de 11 de febrero de 2010, dictada por el Tribunal Administrativo de Santander.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS
Presidente

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

WILLIAM GIRALDO GIRALDO