

**CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Gravamen sobre las propiedades que se beneficien con obras de interés público. Desarrollo normativo / CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA – Constitución. Naturaleza jurídica. Régimen jurídico / CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES – Son entidades administrativas del orden nacional**

“[...] la contribución de valorización fue creada por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921, como gravamen sobre las propiedades raíces beneficiadas con la ejecución de obras de interés público local. En 1966, el Decreto Legislativo N° 1604, dos años después adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, amplió dicho gravamen a todas las obras de interés público que beneficien a la propiedad inmueble y que hayan sido ejecutadas por la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de derecho público. Se tiene entonces que, de acuerdo con esa regulación, toda obra sobre la cual recayera un interés público comunal, y no meramente local, podía financiarse con la contribución referida, incluidas las ejecutadas por las entidades de derecho público. [...] la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga se constituyó inicialmente en virtud de un acto de asociación entre entidades públicas, mediante Escritura N° 2769 del 2 de octubre de 1965 de la Notaría Segunda del Círculo de Bucaramanga. En 1979 fue reestructurada con base en la Ley 130 de 1976 y luego, en virtud de la Ley 99 de 1993, se reformó y reconoció legalmente como una Corporación Autónoma Regional, cuya naturaleza jurídica, al tenor del artículo 23 de la segunda de dichas leyes, es la de ser un ente corporativo de carácter público, creado por la ley e integrado por las entidades territoriales, que por sus características constituye geográficamente un mismo ecosistema o conforma una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Tal corporación se encuentra dotada de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, y se encarga de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y de propender por su desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. De ese régimen jurídico quedó exceptuada la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional. El Decreto 1768 del 3 de agosto de 1994 reprodujo la naturaleza jurídica anteriormente señalada y dispuso expresamente que las Corporaciones aludidas se regirían por las disposiciones de la Ley 99 de 1993, de dicho decreto y de las que las sustituyeran o reglamentaran; además de que, por ser de creación legal se les aplicarían las normas previstas para las entidades descentralizadas del orden nacional”. Al referirse a estas Corporaciones, la sentencia C-596 de 1998 asoció su naturaleza jurídica a la de una entidad descentralizada por servicios [...] Así pues, las Corporaciones Autónomas Regionales pueden referenciarse como entidades administrativas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés estatal, que con la promulgación de la Constitución de 1991 gozan de un régimen de autonomía, y que, por los atributos que les confirió la Ley 99 de 1993 son entidades descentralizadas por servicios, no obstante que la ley no les asignó un régimen jurídico especial en materia de contratación”.

**FUENTE FORMAL:** LEY 25 DE 1921 - ARTICULO 3 / DECRETO 1604 DE 1996 / LEY 48 DE 1968 / LEY 130 DE 1976 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 23

**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL - Puede fijar la tarifa de la contribución de valorización siempre y cuando el congreso determine el sistema y el método para definir el costo y el beneficio del gravamen /**

**CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Naturaleza y características frente al principio de legalidad del tributo. Sentencia C-155 de 2003 de la Corte Constitucional / TARIFAS DE LAS TASAS Y CONTRIBUCIONES – La pueden fijar las autoridades administrativas conforme al sistema y el método que determine la ley, ordenanza o acuerdo / CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA - No tenía competencia para imponer la tarifa de la contribución por valorización / FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - Tienen efectos hacia el futuro**

“[...] la Sala puntualizó que la competencia para distribuir la contribución no surge del numeral 25 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, porque éste no determina expresamente el sistema ni el método para definir los costos y beneficios de la contribución de valorización, ni menos aún la forma de hacer su reparto; no obstante la inminente necesidad de que existan directrices técnicas y limitaciones que garanticen a los contribuyentes certidumbre sobre la forma en que se calcula y cobra la tarifa de la tasa o contribución. Tal conclusión, plasmada en la sentencia proferida el pasado 19 de abril, dentro del expediente 18364, se fundamentó en el examen de la potestad impositiva en cuanto atañe a la fijación del sistema y del método para definir los costos y beneficios de las contribuciones, así como de la forma de hacer su reparto. En ese sentido, se advirtió que la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga es una persona jurídica pública autónoma del orden nacional, a la que podía aplicársele la ratio decidendi de la sentencia C- 155 de 2003, según la cual, ninguna autoridad administrativa del orden nacional puede fijar la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso de la República señale el sistema y el método para que aquélla pueda hacerlo. En efecto, al proveer sobre la demanda de inconstitucionalidad 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, la Corte Constitucional abordó el tema de la naturaleza y características de la contribución de valorización frente al principio de legalidad del tributo, señalando: “...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. (...) 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. 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. (...) ... los términos “sistema” y “método” aparecen directamente relacionados con la interpretación concreta del Decreto 1604 de 1966...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. (...) 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 señalar el sistema y el método para fijar la tarifa, estando facultados incluso para concretarla directamente en situaciones específicas.” Según la Sala, el pronunciamiento pretranscrito afectaba a los actos administrativos que allí se demandaron, dado que sus efectos operaron hacia el futuro, por previsión expresa del artículo 45 de la Ley 270 de 1996, declarado exequible mediante la sentencia C-037 de 1996. Bajo tales parámetros, la ya citada sentencia del 19 de abril del 2012 confirmó la nulidad de la Resolución N° 000640 del 16 de julio del 2003 (*igualmente demandada en esta causa*), previa aclaración de que los fallos del 29 de agosto de 2002, exp. 10161, y del 4 de septiembre de 2008, exp. 15872, no podían extenderse al análisis de legalidad de dicha resolución, porque no estudiaron la falta de competencia de la accionada para imponer la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso de la República señalara el sistema y el método para hacerlo”.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1604 DE 1996 - ARTICULO 2, ARTICULO 5 / LEY 48 DE 1968 / DECRETO 2171 DE 1992 - ARTICULO 11 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 23 / LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 45

**CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Los actos que la decretan y que la distribuyen son de carácter general / ACTO QUE DISTRIBUYE CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Es de carácter general, pero en lo que atañe a la asignación directa e individual del gravamen tiene naturaleza particular y, como tal, es demandable en acción de nulidad y restablecimiento del derecho**

Los Acuerdos 865 y 866 del 13 de julio de 1998, que, en su orden, adoptan el Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorización y decretan dicho tributo respecto del Proyecto “Canalización Quebrada La Iglesia”, en los Municipios de Bucaramanga y Girón del Departamento de Santander, son actos administrativos de carácter general enjuiciables a través de la acción de nulidad simple prevista en el artículo 84 del CCA., como de hecho lo constatan las causas tramitadas en los procesos 10161 y 15872, fallados por las sentencias del 29 de agosto del 2002 y el 4 de septiembre del 2008, respectivamente. De acuerdo con ello y tal como lo concluyó el a quo, considera la Sala que la excepción propuesta no tiene vocación de prosperidad, pues si bien la Resolución 000640 del 16 de julio del 2003 es de tipo general en cuanto distribuye la contribución, en lo que atañe a la asignación directa e individual que hace a la demandante tiene naturaleza particular y, como tal, su examen de legalidad se hace mediante la acción particular de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada. De cara al numeral 2 del artículo 82 del CPC, el hecho de que dicha resolución se integre al acto general creador del gravamen para conformar la voluntad compleja que faculta la exigibilidad del mismo, no hace procedente la demanda conjunta que sugiere el excepcionante.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 84 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 82

**NOTA DE RELATORIA:** Reiteración jurisprudencial. Sobre el tema también se puede consultar la sentencia de 19 de abril de 2012, Expediente 68001-23-31-000-2004-00882-02(18364) C.P. Dr. William Giraldo Giraldo. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**

Bogotá D. C., primero (01) de noviembre del dos mil doce (2012)

**Radicación número: 68001-23-31-000-2004-00188-01(17683)**

**Actor: COMUNIDAD DE HERMANOS MARISTAS DE LA ENSEÑANZA**

**Demandado: LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA**

**FALLO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 4 de diciembre del 2008, por la cual el Tribunal Administrativo de Santander decidió la acción de nulidad y restablecimiento ejercida contra los actos administrativos que distribuyeron la contribución por valorización del proyecto Canalización Quebrada La Iglesia, en los Municipios de Bucaramanga y Girón del Departamento de Santander e incluyeron a la Comunidad de Hermanos Maristas de la Enseñanza entre sus destinatarias.

Dicho fallo dispuso:

*“Primero: Deniéguense las pretensiones de la demanda, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva del presente fallo.”*

**ANTECEDENTES**

Mediante Acuerdo N° 866 del 13 de julio de 1998, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional Para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga decretó la contribución de valorización por el proyecto de canalización de la

Quebrada La Iglesia, ubicada en los Municipios de Bucaramanga y Girón del Departamento de Santander.

Dicho cuerpo normativo fue aclarado por el Acuerdo N° 879 del 2 de diciembre de 1999, en el sentido de precisar que la decisión de distribuir y recaudar la contribución de valorización correspondía al Director General de la Corporación, en la oportunidad que éste estimara procedente.

Las Resoluciones N°s 456 del 31 de mayo de 1999, que quedó sin efecto por la Resolución N° 1207 del 13 de diciembre del mismo año; 319 del 14 de abril del 2003, revocada, a su vez, por la Resolución N° 441 del 23 de mayo de esa anualidad, y 000640 del 16 de julio siguiente, distribuyeron dicha contribución.

La última de tales resoluciones, tuvo en cuenta la actualización del estudio de factibilidad para distribución y recaudo de la contribución, el cual, además de concluir la viabilidad de la recuperación parcial del costo del proyecto por el sistema de contribución de valorización, se apoyó en la información y características del proyecto, el estudio físico y socioeconómico de su zona de ubicación, el acopio de la información catastral e inmobiliaria disponible, la determinación de la zona de influencia y el análisis de los beneficios producidos por la obra.

De acuerdo con tales indicadores, la mentada Resolución 000640 del 16 de julio del 2003, previo concepto favorable del Consejo Directivo de la Corporación contenido en el Acuerdo N° 952 del 19 de diciembre del 2002, determinó como cuantía a distribuir entre los contribuyentes beneficiados con la obra de canalización, la suma de \$8.103.462.207, como valor del beneficio en pesos para el año 2002, correspondiente al 14% del valor de los avalúos catastrales.

El cálculo de distribución se basó en el método de áreas y valores de y factores de beneficio, como área beneficiada y factores de ajuste en función de la distancia de la obra, de los precios de la tierra por zonas homogéneas, de las pendientes topográficas de los predios, del aislamiento sobre las corrientes hídricas y del aislamiento sobre el botadero de basuras del carrasco.

La accionante es propietaria de uno de los predios ubicados dentro de la zona de influencia delimitada por la resolución que dispuso la distribución, contra la cual

interpuso recurso de reconsideración, denegado mediante Resolución N° 000969 del 14 de octubre del 2003.

### **LA DEMANDA**

La Comunidad de Hermanos Maristas de la Enseñanza solicitó la nulidad de las Resoluciones N°s 000640 del 16 de julio del 2003 y 000969 del 14 de octubre del mismo año.

A título de restablecimiento del derecho, pidió que se ordene la expedición de una nueva liquidación en la que se reduzca el valor de la contribución que le fue asignada, teniendo en cuenta el beneficio demostrado en el proceso, según los factores y circunstancias que correspondan. En subsidio, que se ordene decidir de fondo los recursos interpuestos.

Invocó como violados los artículos 4º, 29, 58, 90, 150 (Nº 12), 338 y 363 de la Constitución Política; así como los Acuerdos N°s 865 y 866 de 1998, 456 y 879 de 1999, emitidos por la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

Cinco cargos estructuran el concepto de violación: i) Violación del artículo 338 de la CP y del principio de legalidad, ii) Violación del artículo 6 del Decreto 1394 de 1970, por el cual se reglamentan normas sobre valorización; iii) Violación del artículo 363 de la CP; iv) Violación del artículo 46 del Acuerdo 865 de 1998; v) violación del principio tributario de consulta de la capacidad contributiva e incorrecta tasación del beneficio.

Los fundamentos de estas glosas, de la oposición a las mismas y del análisis que sobre ellas hizo la sentencia apelada, se abordarán integralmente en la parte considerativa de esta providencia.

Por Auto del 14 de junio del 2006 (fls. 239 a 241, c. 1), se desestimaron las manifestaciones del escrito obrante en los folios 206 a 213 (c. 1), atinentes a la corrección del acápite de pretensiones del libelo inicial y la aclaración del primer cargo de su concepto de violación.

### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal denegó las pretensiones de la demanda.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

La demandante apeló la sentencia, oponiéndose a los argumentos centrales que la motivaron.

### **CONSIDERACIONES**

Se provee sobre la legalidad de los actos administrativos que distribuyeron la contribución de valorización del proyecto “Canalización Quebrada La Iglesia, Municipios de Bucaramanga y Girón – Departamento de Santander”, decretada por el Acuerdo N° 866 del 13 de julio de 1998.

La glosa que propone analizar la alzada para refutar la decisión del a quo, se contextualiza como sigue:

#### Argumentos de la demanda:

De acuerdo con el artículo 338 de la CP, el sistema y el método para definir los costos y beneficios propiciados por las contribuciones que se asignan y las formas de repartirlos, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

La Ley 99 de 1993 no contiene tales previsiones ni puede facultar a las Corporaciones Autónomas Regionales para que impongan, distribuyan y recauden las contribuciones de valorización, porque tal atribución le compete exclusivamente a la asamblea departamental como corporación de elección popular y, en el ámbito local, a los concejos municipales.

El Acuerdo 865 de 1998 que expidió la Corporación Autónoma Regional demandada y que fundamenta las resoluciones demandadas, vulnera la norma constitucional mencionada, pues dicha corporación no representa al constituyente primario ni sus funcionarios se eligen popularmente; ello desconoce el principio según el cual, no hay tributo sin representación.

La accionada no podía imponer la contribución demandada ni disponer el sistema y el método para distribuirla sin sujetarse a la previa determinación del Congreso de la República, la asamblea departamental o el concejo municipal.

Argumentos de la contestación:

Legalmente, a las Corporaciones Autónomas Regionales les corresponde ejecutar obras de irrigación, avenimiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua y de recuperación de tierras necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de cuencas hidrográficas de su territorio; así como imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con los que se grava la propiedad inmueble, por ejecución de obras públicas.

Los estatutos de la demandada (Acuerdo N° 02 del 19 de diciembre de 1995) también reconocen dichas funciones. Por Acuerdo N° 865 del 13 de julio de 1999, el Consejo Directivo de dicha parte expidió el Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorización para regular los criterios, políticas y procedimientos que desarrollan ese sistema, reglamentando su decreto, distribución y recaudo.

De acuerdo con ello, la Corporación accionada decretó la contribución de valorización por la obra "canalización de la Quebrada La Iglesia", mediante Acuerdo 866 del 13 de julio de 1998; que luego distribuyó por Resolución N° 456 del 31 de mayo de 1999, fue suspendida y, finalmente, reactivada con la Resolución N° 640 del 16 de julio del 2003, aquí demandada.

La decisión de imponer, distribuir y recaudar la contribución de valorización por el proyecto de canalización mencionado, se fundamenta en la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 29 de agosto del 2002, exp. 10161, que negó la nulidad del Acuerdo 866 del 13 de julio de 1998, acusado por supuesta falta de competencia del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional Para la Defensa de la Meseta de Cundinamarca, para expedirlo.

Según dicha decisión judicial, el acuerdo referido es el antecedente jurídico que permite decidir la oportunidad para distribuir la contribución de valorización que decreta.



La demandada puede imponer, distribuir y recaudar la contribución de valorización, para ejercer la función de ejecutar obras como la que se comenta, máxime frente a la sentencia anterior.

Así, la contribución de valorización para la ejecución de la obra canalización quebrada La Iglesia se apoya en el numeral 25 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, y en las normas estatutarias de la demandada. Esa obra se ejecutó en forma reglada, con sujeción al Estatuto de Valorización – Acuerdo 865 de 1998 - como marco normativo de la imposición, distribución y recaudo de la contribución – y, en lo que él no regula, a las Leyes 25 de 1921, 195 de 1936, 63 de 1938 y 1° de 1943, o a los Decretos 858 de 1956, 1604 de 1966 y 1394 de 1970 o las normas que los sustituyen.

El proceso de imposición, distribución y recaudo de la contribución se inició y adelantó bajo el imperio de la normativa mencionada, de modo que las actuaciones adelantadas dentro del mismo no pueden desconocerse por regulaciones posteriores, pues, en virtud del principio de ultractividad de la ley, sólo son aplicables las normas vigentes al momento de suceder los hechos que se juzgan, independientemente de su posterior derogatoria.

Por último, propone las excepciones que denomina “inexistencia de las causales de ilegalidad invocadas por el demandante”, y “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”, es decir, los contenidos en los Acuerdos N°S 865 y 866 de 1998, como cuerpos normativos que aunque desarrollan todo el proceso de contribución de valorización, no fueron cuestionados; en ese sentido, se aduce que la demanda sólo fue dirigida contra las resoluciones que distribuyeron y asignaron dicho gravamen a la demandante, como si hubieran nacido solas a la vida jurídica y no fueran consecuencia de las facultades delegadas por dichos acuerdos.

#### Argumentos de la sentencia apelada:

En criterio del tribunal, los principios de autonomía y descentralización previstos en los artículos 1° y 209 de la CP revisten de potestad tributaria a los municipios, sin que ello sea obstáculo para que otras entidades impongan la contribución de valorización.

De acuerdo con ello, las Corporaciones Autónomas Regionales pueden establecer, decretar, distribuir ejecutar, liquidar y recaudar los recursos correspondientes a dicho tributo conforme a la ley, en virtud de los numerales 25 y 44 de la Ley 99 de 1993.

La Ley 23 de 1987 autorizó al gobierno para ejecutar las obras tendientes a impedir las inundaciones y expansión de las aguas en los predios contiguos a los lagos, a costa de los propietarios que quedaban obligados a pagarlas a prorrata del valor de la propiedad afectada. Las Leyes 19 y 137 de 1888 regularon el mismo supuesto.

La Ley 25 de 1921, el Decreto 1604 de 1966 y el Código de Régimen Municipal, sustituyeron la regulación anterior, creando el impuesto directo de valorización y extendiéndolo a todas las obras de interés público ejecutadas por la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquier otra entidad de derecho público, siempre que beneficien a la propiedad inmueble.

Previa alusión a las distintas regulaciones que hacen tales cuerpos normativos (fls. 318-320), precisa que el establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución por valorización le corresponde a la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecute las obras, y que el ingreso se invierte en la construcción de las mismas o en la ejecución de otras obras de interés público proyectadas por la entidad correspondiente.

Así, las entidades territoriales no son las únicas encargadas de fijar, distribuir y recaudar el impuesto de valorización, pues, con el aval del artículo 317 de la CP otras entidades como las Corporaciones Autónomas Regionales pueden imponerla, según lo previsto en los ya citados numerales 25 y 44 de la Ley 99 de 1993.

Tales normas permitían a la corporación demandada imponer, distribuir y recaudar la contribución discutida a todos los inmuebles beneficiados con la ejecución del proyecto de canalización Quebrada La Iglesia, ubicado en jurisdicción de dicha Corporación.

Por la misma razón y en orden a desarrollar las reglas y procedimientos que habría de orientar el manejo de la contribución, la accionada expidió los acuerdos 865 y 866 de 1998, demandados independientemente en acciones de nulidad, decididas por las sentencias del 29 de agosto del 2002 y del 4 de septiembre del 2008.

Argumentos del recurso de apelación:

La demandante reiteró los argumentos de la demanda y precisó:

La predeterminación de los elementos del tributo debe hacerse por la ley, las ordenanzas y los acuerdos, y las contribuciones no pueden aplicarse sino a partir del periodo siguiente a aquel en el que comienzan a regir cualquiera de dichos cuerpos normativos.

La demandada violó el principio de reserva de ley, porque sus facultades para imponer y cobrar la contribución de valorización, no comprenden las de fijar el sistema y método para disponer sus tarifas.

La sentencia C-155 del 2003 advirtió que el Decreto 1604 de 1966 vulnera el principio de legalidad tributaria, porque no define el sistema ni el método para que las autoridades administrativas fijen las referidas tarifas.

Conforme con la naturaleza jurídica prevista en el Decreto 1768 de 1994 y con lo que sobre el mismo aspecto ha indicado el Consejo de Estado, las Corporaciones Autónomas Regionales son personas jurídicas públicas del orden nacional que con la Constitución de 1991 gozan de un régimen de autonomía.

Como tales, dicha entidades no tienen competencia para fijar la tarifa de la contribución de valorización, hasta tanto el Congreso no expida las normas que las faculta para ello, porque tales aspectos deben ser predeterminados por la ley.

La Ley 99 de 1993 no estableció el costo de la obra, los beneficios que reporta y la forma de distribuirlos, como reglas y procedimientos básicos necesarios para fijar la tarifa de la contribución de valorización, y el Acuerdo 865 de 1998 de la CAR accionada no podía suplir ese vacío, pues, al tenor de la sentencia mencionada y desde la fecha en que esta se profirió (23 de febrero del 2003), ninguna autoridad

administrativa del orden nacional puede fijar dicha tarifa, hasta tanto el Congreso expida la ley que señale los respectivos sistema y método.

La atribución que otorga el Decreto 1604 de 1966 para fijar la contribución de valorización sólo opera a nivel departamental y municipal, como facultad compartida entre el congreso y las asambleas o concejos de dichos niveles, quienes pueden establecer las tarifas de aquel a través de ordenanzas o acuerdos.

Por tanto, al expedirse los actos demandados el director de la CDMB carecía de competencia para distribuir el gravamen que asigna, arrogándose una potestad propia del cuerpo colegiado departamental, por fuera de los límites de la Constitución Política.

Por lo demás, la recurrente anota que la nulidad pretendida genera la del cobro de la contribución pagada; en consecuencia, solicita que se le reintegre la suma de dinero que debió pagar por el tributo a título de capital más intereses de financiación, junto con la indexación de aquella, al tenor del artículo 178 del CCA.

Finalmente, aclara que la pretensión de revocatoria de los actos demandados busca que estos se declaren sin valor ni efecto.

Previo a la admisión del recurso de apelación, la accionada presentó escrito visible a folios 417 a 416 en el que solicitó la confirmación de la sentencia impugnada.

Respecto del punto analizado en este aparte, el escrito insistió en que la imposición de la contribución responde al ejercicio de una función legal atribuida por el artículo 31 de la Ley 99 de 1993; que su imposición, distribución y recaudo obedecen a una función reglada y a parámetros precisos establecidos por el Estatuto de Valorización de la Corporación – Acuerdo 865 de 1998 -.

El Consejo de Estado declaró válido dicho acuerdo junto con el 866 de 1998, mediante sentencias del 29 de agosto del 2002 (exp. 10161) y del 4 de septiembre del 2008 (exp. 15872); en consecuencia, las resoluciones acusadas son igualmente válidas, porque lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

Frente a esas decisiones del máximo tribunal en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la consiguiente vigencia de los actos administrativos sobre cuya legalidad se pronunciaron, la sentencia C-155 del 2003 no es aplicable al caso concreto.

El Concejo Municipal de Bucaramanga no puede tener injerencia en asuntos de contribución de valorización, y la Corporación Autónoma Regional, como entidad nacional con autonomía y patrimonio propio, está facultada para reglamentarla.

Por lo demás, reitera que la acción de nulidad no fue debidamente integrada, pues omitió incluir todos los actos administrativos que conforman la imposición y distribución de la contribución de valorización, es decir, los acuerdos a los que aluden los párrafos precedentes.

Alegatos de conclusión:

La demandante reiteró los argumentos de recurso de apelación.

La demandada no apeló.

El Ministerio Público no conceptuó.

Análisis de la Sala:

En los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala establecer la validez de las resoluciones demandadas, de cara a la competencia para expedirlas por parte de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, en el marco de las atribuciones jurídicas que aquéllas invocan, es decir, las legales y de las propiamente estatutarias que consagra el Acuerdo N° 865 del 13 de julio de 1998 - Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorización –.

Refiriéndose a dichas atribuciones, la alzada precisa que la contribución de valorización para la ejecución de la obra de canalización Quebrada La Iglesia se fundamenta en el numeral 25 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, a cuyo tenor se lee:

"Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones<sup>1</sup>:

(...)

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.

Así mismo, anota que las facultades estatutarias se encuentran recogidas en el Acuerdo 865 de 1998 (fls. 106-118, c. 1), por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga adoptó el Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorización, mediante criterios, políticas y procedimientos que desarrollan dicho sistema.

Los artículos 2° y 44° revelan esas atribuciones, en cuanto disponen:

**"ARTÍCULO 2°. GLOSARIO DE DEFINICIONES:**

(...)

**DECRETACIÓN:** Es el acto administrativo por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación ordena realizar un determinado proyecto de inversión de la entidad, con aplicación del sistema de contribución de valorización; para lo cual ordenará la realización de los estudios definitivos requeridos como soporte de su ejecución.

**DISTRIBUCIÓN:** Es el acto administrativo expedido por el Director General de la Corporación, previo concepto favorable del Consejo Directivo de la Entidad, por medio del cual se asigna la contribución que cada propietario o poseedor debe pagar, de acuerdo con el beneficio obtenido en sus respectivos inmuebles por razón del proyecto.

**ARTÍCULO 44°. RESOLUCIÓN DISTRIBUIDORA:** El Director General de la Corporación, previo concepto favorable del Consejo Directivo de la Corporación, expedirá el acto administrativo mediante el cual se asigna la contribución que cada propietario o poseedor ha de pagar, de acuerdo con el beneficio obtenido en sus inmuebles por razón del Proyecto.

El anterior acuerdo fue demandado por falta de competencia en su expedición, falsa motivación y violación del derecho de defensa. Mediante sentencia del 4 de septiembre del 2008, exp. 15872, se negó la nulidad frente a tales cargos<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Adicionado por el art. 9 del Decreto Nacional 141 del 2011, declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-276 del mismo año.

<sup>2</sup> Fueron consideraciones determinantes de dicha decisión: "...el demandante funda el cargo de incompetencia en que conforme al literal e) del artículo 25 de la Ley 99 de 1993 los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales deben ser expedidos por las Asambleas Corporativas, lo cual a juicio de la Sala, no puede tener el alcance pretendido, toda vez que los estatutos a que se refiere la disposición citada son aquellos correspondientes al funcionamiento de la Corporación como tal y no puede considerarse que ello comprenda el estatuto de valorización, pues es un aspecto ajeno a la función y naturaleza de la Asamblea Corporativa por tratarse de un órgano de dirección. ...los "estatutos de la Corporación" no son otros que los que regulan la dirección, administración y funcionamiento de la entidad ...es propio de las funciones del Consejo Directivo la ejecución de las funciones de la Corporación, dentro de las cuales está la regulación general y concreta de la contribución de valorización por las obras que realice en desarrollo de su objeto.

(...)

no existe falsa motivación porque como se decidió en el cargo anterior, el Consejo Directivo sí tenía la competencia para expedir el Estatuto de Valorización y podía anunciarlo así.... En segundo lugar, los Estatutos de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga contenidos en el Acuerdo de Asamblea Corporativa 02 de 19 de

entendiéndose que el Estatuto de Valorización regulaba aspectos directamente atinentes al desarrollo del objeto de la Corporación, entre los cuales se encuentra la ejecución de los planes y programas en materia ambiental, como obras de irrigación, avenimiento, regulación de cauces y corrientes de agua, recuperación de tierras e infraestructura necesaria para la defensa y protección, y para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

En ese sentido, se indicó que la ejecución de tales obras generaba una contribución de valorización a la propiedad inmueble, cuya imposición, distribución y recaudación correspondía a la Corporación y requería de una regulación especial sobre todos sus aspectos, como la contenida en el Acuerdo N° 866 de 1998.

La legalidad de ese cuerpo normativo fue examinada por la sentencia del 29 de agosto de 2002, exp. 10161, en la que se precisó que el Consejo Directivo de la demandada era el órgano administrativo a través del cual podían ejecutarse las obras requeridas para el desarrollo corporativo, como función inherente a la demandada, en la que se incluía la imposición, distribución y recaudo de la contribución de valorización.

---

diciembre de 1994, sí fueron aprobados por el Ministerio del Medio Ambiente mediante Resolución 1489 de diciembre 4 de 1995...

(...)

el hecho de que no se señale que para la notificación personal de la resolución distribuidora deba hacerse una citación previa, no es motivo para considerar ilegal el acuerdo demandado, pues si bien el Código Contencioso Administrativo contiene unas reglas sobre notificación de actos administrativos, su aplicación cede ante los "procedimientos administrativos regulados por leyes especiales" los cuales se rigen por estas ... Además debe tenerse en cuenta la naturaleza del gravamen que, dado el gran número de contribuyentes sometidos al mismo, impone que la "citación" se haga mediante convocatoria en un periódico o en una emisora de amplia circulación y sintonía.

A juicio de la Sala el término para la notificación personal no es impreciso y supone que los 5 días a partir de la divulgación del aviso para que los interesados comparezcan a recibir notificación personal, se cuenta desde la última publicación o divulgación del aviso, lo último que ocurra.

En relación con la notificación de la resolución que decide el recurso de reposición que procede contra la resolución distribuidora (artículo 59 del Acuerdo demandado) y que controvierte el demandante porque no señala cuándo debe hacerse la citación, cómo debe hacerse y desde cuándo contar los cinco días para el edicto, considera la Sala que en este caso se debe acudir a las normas generales del Código Contencioso Administrativo como el artículo 44 inciso 3 que regula todo lo concerniente a la citación para la notificación personal... Por las anteriores razones, la Sala no observa que las normas sobre notificación de los actos que distribuyen la contribución de valorización por obras ejecutadas por la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga violen el derecho de defensa y contradicción de los contribuyentes.

De otra parte tampoco se encuentra transgredido el derecho de defensa porque el artículo 30 del Acuerdo demandado enlista 4 temas sobre los cuales la Junta de Representantes pueden presentar observaciones antes de la expedición de la resolución distribuidora, pues tales temas abarcan todos los aspectos concernientes a la contribución de valorización... Hay que tener en cuenta además, que conforme con el artículo 10 del Acuerdo demandado enlista de manera pormenorizada todas las funciones que tiene a su cargo la Junta de Representantes y sobre las que evidencia la Sala que la participación de tal Junta, en representación de los propietarios y poseedores, es bastante amplia y determinante, tanto en el proceso de ejecución de los proyectos, como del decreto de la obra, distribución y recaudación de la contribución de valorización, con permanente comunicación con los propietarios y poseedores en virtud de los informes que tienen que suministrar periódicamente..."

Ahora bien, la contribución de valorización fue creada por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921, como gravamen sobre las propiedades raíces beneficiadas con la ejecución de obras de interés público local.

En 1966, el Decreto Legislativo N° 1604, dos años después adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, amplió dicho gravamen a todas las obras de interés público que beneficien a la propiedad inmueble y que hayan sido ejecutadas por la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de derecho público.

Se tiene entonces que, de acuerdo con esa regulación, toda obra sobre la cual recayera un interés público comunal, y no meramente local, podía financiarse con la contribución referida, incluidas las ejecutadas por las entidades de derecho público.

Según la constancia visible a folio 105 de este cuaderno, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga se constituyó inicialmente en virtud de un acto de asociación entre entidades públicas, mediante Escritura N° 2769 del 2 de octubre de 1965 de la Notaría Segunda del Círculo de Bucaramanga.

En 1979 fue reestructurada con base en la Ley 130 de 1976 y luego, en virtud de la Ley 99 de 1993, se reformó y reconoció legalmente como una Corporación Autónoma Regional, cuya naturaleza jurídica, al tenor del artículo 23 de la segunda de dichas leyes, es la de ser un ente corporativo de carácter público, creado por la ley e integrado por las entidades territoriales, que por sus características constituye geográficamente un mismo ecosistema o conforma una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica.

Tal corporación se encuentra dotada de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, y se encarga de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y de propender por su desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.



De ese régimen jurídico quedó exceptuada la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional.

El Decreto 1768 del 3 de agosto de 1994<sup>3</sup> reprodujo la naturaleza jurídica anteriormente señalada y dispuso expresamente que las Corporaciones aludidas se regirían por las disposiciones de la Ley 99 de 1993, de dicho decreto y de las que las sustituyeran o reglamentaran; además de que, por ser de creación legal se les aplicarían las normas previstas para las entidades descentralizadas del orden nacional”.

Al referirse a estas Corporaciones, la sentencia C-596 de 1998 asoció su naturaleza jurídica a la de una entidad descentralizada por servicios y, en ese sentido, anotó:

“... 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”<sup>4</sup>.

**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)

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

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> C- 423 de 1994.

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."<sup>5</sup>

Así pues, las Corporaciones Autónomas Regionales pueden referenciarse como entidades administrativas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés estatal, que con la promulgación de la Constitución de 1991 gozan de un régimen de autonomía, y que, por los atributos que les confirió la Ley 99 de 1993 son entidades descentralizadas por servicios<sup>6</sup>, no obstante que la ley no les asignó un régimen jurídico especial en materia de contratación<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Sentencia C-596 de 1998

<sup>6</sup> **C. P. Art. 210.** 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.

**Ley 489 de 1998. Art. 68.** 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...."

<sup>7</sup> sentencia del 9 de junio de 2005, exp. 17478

Ahora bien, como entidad de derecho público incluida entre aquéllas por cuya ejecución de obra el Decreto 1604 de 1968 previó la contribución de valorización, la apelante adoptó tal tributo a su favor, como *“gravamen real, destinado a la recuperación total o parcial de la inversión en proyectos de interés público y cobra a los propietarios y poseedores de aquellos inmuebles que reciben o han de recibir un beneficio económico con la ejecución de un proyecto”* (Acuerdo 865 del 13 de julio de 1998, art. 2°).

De acuerdo con ello y dado que la construcción de la infraestructura necesaria para el control de aguas lluvias en el área Metropolitana de Bucaramanga, entre ellas la canalización de la Quebrada La Iglesia, se había incluido en el Plan de Proyectos de la demandada, y que de las mismas se derivaba un beneficio de valorización en el precio de la tierra para los predios ubicados en la zona afectada, se decretó la Contribución por Valorización del Proyecto “Canalización Quebrada La Iglesia, Municipios de Bucaramanga y Girón, Departamento de Santander”, mediante Acuerdo No. 866 del 13 de julio de 1998 (fls. 119-120, c. 1).

Dicha contribución se distribuyó por la Resolución No. 000640 del 16 de julio de 2003, entre todos los propietarios de los predios ubicados en la zona de influencia que allí se especifica (art. 3° de la parte resolutive), como contribuyentes beneficiados con las obras por cuya ejecución se causó la contribución.

Al analizar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por uno de tales contribuyentes contra la resolución mencionada, frente al cargo que aquí se examina, la Sala puntualizó que la competencia para distribuir la contribución no surge del numeral 25 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, porque éste no determina expresamente el sistema ni el método para definir los costos y beneficios de la contribución de valorización, ni menos aún la forma de hacer su reparto; no obstante la inminente necesidad de que existan directrices técnicas y limitaciones que garanticen a los contribuyentes certidumbre sobre la forma en que se calcula y cobra la tarifa de la tasa o contribución<sup>8</sup>.

Tal conclusión, plasmada en la sentencia proferida el pasado 19 de abril, dentro del expediente 18364, se fundamentó en el examen de la potestad impositiva en

---

<sup>8</sup> 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.

cuanto atañe a la fijación del sistema y del método para definir los costos y beneficios de las contribuciones, así como de la forma de hacer su reparto<sup>9</sup>.

En ese sentido, se advirtió que la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga es una persona jurídica pública autónoma del orden nacional, a la que podía aplicársele la ratio decidendi de la sentencia C-155 de 2003, según la cual, ninguna autoridad administrativa del orden nacional puede fijar la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso de la República señale el sistema y el método para que aquélla pueda hacerlo.

En efecto, al proveer sobre la demanda de inconstitucionalidad 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, la Corte Constitucional abordó el tema de la naturaleza y características de la contribución de valorización frente al principio de legalidad del tributo, señalando:

“...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.

(...)

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

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.

(...)

... los términos “sistema” y “método” aparecen directamente relacionados con la interpretación concreta del Decreto 1604 de 1966...

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

---

<sup>9</sup> Sentencia del 19 de abril del 2012, exp. 18364, C. P. Dr. William Giraldo Giraldo.

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.

(...)

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 señalar el sistema y el método para fijar la tarifa, estando facultados incluso para concretarla directamente en situaciones específicas.”

Según la Sala, el pronunciamiento pretranscrito afectaba a los actos administrativos que allí se demandaron, dado que sus efectos operaron hacia el futuro, por previsión expresa del artículo 45 de la Ley 270 de 1996, declarado exequible mediante la sentencia C-037 de 1996.

Bajo tales parámetros, la ya citada sentencia del 19 de abril del 2012 confirmó la nulidad de la Resolución N° 000640 del 16 de julio del 2003 (*igualmente demandada en esta causa*), previa aclaración de que los fallos del 29 de agosto de 2002, exp. 10161, y del 4 de septiembre de 2008, exp. 15872, no podían extenderse al análisis de legalidad de dicha resolución, porque no estudiaron la falta de competencia de la accionada para imponer la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso de la República señalara el sistema y el método para hacerlo.

Por tanto, dado que la discusión jurídica del sub lite atañe a supuestos idénticos a los que motivaron la confirmación de la declaratoria de nulidad anteriormente reseñada, retoma la Sala el análisis realizado en dicha oportunidad y, de acuerdo con el mismo, anulará los actos demandados en lo que respecta a la Comunidad Hermanos Maristas de la Enseñanza, por haberse desvirtuado la presunción de legalidad que los ampara.

Tal decisión no encuentra ningún reparo frente 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 el escrito de contestación y unívocamente dirigida a atacar la aptitud formal del acápite de pretensiones de la demanda.

El tribunal descartó dicho argumento exceptivo por considerar que implicaría una indebida acumulación del petitum.

Los Acuerdos 865 y 866 del 13 de julio de 1998, que, en su orden, adoptan el Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorización y decretan dicho tributo respecto del Proyecto “Canalización Quebrada La Iglesia”, en los Municipios de Bucaramanga y Girón del Departamento de Santander, son actos administrativos de carácter general enjuiciables a través de la acción de nulidad simple prevista en el artículo 84 del CCA., como de hecho lo constatan las causas tramitadas en los procesos 10161 y 15872, fallados por las sentencias del 29 de agosto del 2002 y el 4 de septiembre del 2008, respectivamente.

De acuerdo con ello y tal como lo concluyó el a quo, considera la Sala que la excepción propuesta no tiene vocación de prosperidad, pues si bien la Resolución 000640 del 16 de julio del 2003 es de tipo general en cuanto distribuye la contribución, en lo que atañe a la asignación directa e individual que hace a la demandante tiene naturaleza particular y, como tal, su examen de legalidad se hace mediante la acción particular de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada.

De cara al numeral 2 del artículo 82 del CPC, el hecho de que dicha resolución se integre al acto general creador del gravamen para conformar la voluntad compleja que faculta la exigibilidad del mismo, no hace procedente la demanda conjunta que sugiere el excepcionante.

#### **DE LAS PETICIONES ELEVADAS EN EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO**

Mediante los numerales 3 y 4 del acápite “peticiones” del recurso de apelación, la demandante solicitó el reintegro de las sumas que pagó por la contribución impuesta, debidamente indexadas en los términos del artículo 178 del CCA.; y que se declaren sin efecto ni valor alguno los actos administrativos demandados.

Considerando que la nulidad de los actos demandados es la pretensión principal del libelo interpuesto y que el reintegro al que alude el numeral 3º del acápite referido se presenta como consecuencia de esa pretensión principal, es claro que

tal solicitud de la alzada constituye una extensión del petitum de la demanda con base en el cual se dispuso la admisión de la misma, se trabó la litis y el demandado estructuró su defensa.

Visto así, considera la Sala que la petición in examine es extemporánea en el actual momento procesal, comoquiera que el ordenamiento procesal sólo permite la ampliación de las pretensiones en el trámite de la primera instancia y a través del mecanismo de corrección que prevé el artículo 209 del CCA, es decir, dentro del término de fijación en lista del negocio.

Cosa distinta es que la declaratoria de nulidad en sede de la acción prevista en el artículo 85 ibídem, actualmente ejercida, implique disponer una orden de restablecimiento del derecho acorde con los efectos directos de esa declaratoria, determinados por el contenido y alcance del acto anulado<sup>10</sup>.

Precisamente bajo esa orientación, el artículo 170 ejusdem faculta a la autoridad judicial para disponer la orden de restablecimiento según su especial criterio jurídico, permitiéndole incluso modificar, reformar o sustituir la medida que el demandante hubiere pedido, por la que encuentre idónea, adecuada y eficaz para subsanar la integridad del derecho subjetivo que se encuentre efectivamente lesionado en sede de la acción particular.

En ese contexto y teniendo en cuenta los documentos adjuntos al recurso de apelación, a los que el despacho ponente reconoció el mérito probatorio correspondiente (fls. 448 a 450, c. 1), esta Sala dispondrá el restablecimiento del derecho consecuente con la nulidad que declarará respecto de los actos acusados, por evidente incompetencia de la entidad que los expidió, es decir, que la Comunidad de Hermanos Maristas de la Enseñanza no adeuda suma alguna por la contribución referida y tiene derecho a que se le reintegren todo lo que hubiere pagado por dicho concepto, según la certificación de pagos obrante en el folio 394 de este cuaderno, más los intereses a que haya lugar, en los términos del artículo 177 del CCA.

Por lo demás, la petición N° 4 del recurso de apelación consistente en dejar sin valor ni efecto los actos demandados, es el efecto propio de la declaratoria de nulidad que, se repite, será dispuesta en esta sentencia.

---

<sup>10</sup> Carlos Betancur Jaramillo. Derecho Procesal Administrativo. Quinta Edición. Señal Editora, 1999, págs. 38, 39, 41.

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**

**1. REVÓCASE el numeral primero** de la sentencia del 4 de diciembre del 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la Comunidad de Hermanos Maristas de la Enseñanza, contra la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga. En su lugar se dispone:

“**ANÚLANSE** las Resoluciones N°s 000640 del 16 de julio del 2003 y 000969 del 14 de octubre del mismo año, proferidas por la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, en cuanto asignaron a la demandante, como propietaria del predio con cédula catastral N° 104036100332000 y matrícula inmobiliaria N° 300-46422, la contribución de valorización por el Proyecto de Canalización de la Quebrada La Iglesia, ubicada en los Municipios de Bucaramanga y Girón del Departamento de Santander.

En consecuencia y, a título de restablecimiento del derecho, se declara que la Comunidad de Hermanos Maristas de la Enseñanza no adeuda suma alguna por la contribución referida y tiene derecho a que se le reintegren todas las sumas que hubiere pagado por dicho concepto, más los intereses a que haya lugar, en los términos del artículo 177 del CCA.

**2. ADICIÓNASE** la parte resolutive de la sentencia referida, con el siguiente numeral:

“**Tercero: DECLÁRASE IMPRÓSPERA** 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”

**3. Reconócese** personería jurídica para actuar como apoderado de la demandada, al doctor Manuel Augusto Castro Hernández, en los términos que señala el poder visible a folio 468 de este cuaderno.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.



Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA  
Presidente

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ