

CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Error en el nombre del sujeto pasivo. No afecta la validez de los actos de asignación y liquidación de la contribución de valorización, dado que el obligado a pagarla siempre es el propietario del bien y no la persona específica que en esos actos se indique

Mediante Resolución 1268 de 14 de julio de 2006, el Alcalde de Pereira distribuyó la contribución de valorización por la construcción del Plan de Obras 2005 - 2007 y señaló el gravamen que correspondía al predio "La Palmerita", de propiedad de RAÚL BOTERO MACÍA, y a los demás inmuebles ubicados en la zona de influencia. En el certificado de tradición expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pereira se advierte que, para el año 2006, los propietarios del predio "La Palmerita" eran RUBÉN, JULIÁN y JOSÉ GUILLERMO BOTERO JARAMILLO y CLARA LUZ JARAMILLO DE BOTERO. Los hermanos BOTERO JARAMILLO adquirieron parte del predio por venta hecha por RAÚL BOTERO MACÍA mediante escritura pública del 3 de mayo de 2005, inscrita en el registro inmobiliario el 10 de junio de 2005. Por su parte, la señora CLARA LUZ JARAMILLO DE BOTERO adquirió la otra parte del bien como consecuencia de la liquidación de la sociedad conyugal con RAÚL BOTERO MACÍA, por escritura del 14 de junio de 2005, registrada el 17 del mismo mes. A su vez, en el registro de defunción se observa que RAÚL BOTERO MACÍA falleció en el 21 de junio de 2005. El 16 de agosto de 2006, RUBÉN BOTERO JARAMILLO, como copropietario del predio en mención, interpuso recurso de reposición, y por Resolución 1991 del 3 de noviembre de 2006, el Municipio confirmó el acto impugnado. De acuerdo con las pruebas, es cierto que para **el 14 de julio de 2006**, fecha en que se liquidó la contribución de valorización, RAÚL BOTERO MACÍA no era ya propietario ni poseedor del predio "La Palmerita", y, que, en consecuencia, no era sujeto pasivo del gravamen. Sin embargo, el error en la denominación del sujeto pasivo no afecta la validez de los actos de asignación y liquidación de la contribución, ya que, en últimas, el obligado a asumir la carga fiscal será siempre el propietario del bien, no la persona específica que en ellos se indique. A lo anterior se añade que, de conformidad con el artículo 51 del Acuerdo 122 de 1998, modificado por el artículo 2° del Acuerdo 12 de 2002, el censo que contiene los datos de los propietarios y poseedores de los predios de la zona de influencia se elabora con fundamento en la información actualizada del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o la base de datos del impuesto predial que tenga el Municipio de Pereira. Con fundamento en las anteriores normas, en la Resolución 1991 de 3 de noviembre de 2006, el Municipio reconoció que para el estudio y reparto de la contribución de valorización utilizó la base de datos del impuesto predial, que a su vez recoge la información reportada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Además, en el dictamen pericial consta que RAÚL BOTERO MACÍA figuró como propietario del inmueble hasta el 1° de enero de 2009, fecha en que entró en vigencia el proceso de actualización catastral que se realizó en el 2008. Por ello, es comprensible que la Administración, en cumplimiento de las normas locales vigentes, fijara como sujeto pasivo del tributo al citado señor. Y, aunque con ocasión del recurso de reposición, RUBÉN BOTERO JARAMILLO anexó un certificado de libertad y alegó su calidad de propietario, el Municipio reconoció su calidad de tal, pues, tramitó y resolvió la impugnación, lo que significa que le garantizó su derecho de defensa. Cabe precisar que en razón del carácter real de la contribución, el artículo 60 del Acuerdo 122 de 1998 señala que el error en el nombre o identidad del obligado a pagar la contribución (sujeto pasivo) *"no afecta la validez de la misma"*. Adicionalmente, en este caso, el error en la designación

del sujeto pasivo no desconoció el derecho al debido proceso y a la propiedad privada de los actuales propietarios del inmueble.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 122 DE 1998 (Concejo Municipal de Pereira) - ARTICULO 51, ARTICULO 60 / ACUERDO 15 DE 2002 (Concejo Municipal de Pereira) - ARTICULO 2

CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Naturaleza jurídica. Es un tributo de carácter real que grava el beneficio que obtienen los inmuebles por la construcción de obras de interés general / TRIBUTOS DE CARÁCTER REAL - Gravan la situación o acto de riqueza, sin que sean determinantes las características o cualidades del sujeto pasivo / CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Sujeto Pasivo. Es el propietario del bien, independientemente de la persona que sea o de las cualidades específicas que posea / CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Hecho generador. Aunque el propietario del inmueble asuma la carga fiscal, no intervienen en la ejecución del hecho generador

De conformidad con el artículo 1° del Decreto 1604 de 1966, en concordancia con los artículos 1° y 2° del Acuerdo 122 de 1998, la contribución de valorización es un tributo de carácter real que grava el beneficio que obtienen los inmuebles por la construcción de obras de interés general. Los tributos de carácter real gravan la "situación o acto de riqueza", sin que sean determinantes las características o cualidades del sujeto pasivo. En el caso específico de la contribución de valorización, la "situación o acto de riqueza" es el beneficio que obtiene el bien como consecuencia de la construcción de una obra y el sujeto pasivo es el propietario, independientemente de la persona que sea o de las cualidades específicas que tenga. Entonces, aunque el propietario asuma la carga fiscal, no interviene en la ejecución del hecho generador.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1604 DE 1966 - ARTICULO 1 / ACUERDO 122 DE 1998 (Concejo Municipal de Pereira) - ARTICULO 1, ARTICULO 2, ARTICULO 6

RECURSO DE APELACION - No es la oportunidad para adicionar o corregir la demanda ni para plantear aspectos ajenos al debate y que no fueron estudiados en la sentencia, pues ello vulnera el derecho al debido proceso de la contraparte / RECURSO DE APELACION - Objeto / SENTENCIA y RECURSO DE APELACION - Enmarcan la decisión de segunda instancia

De acuerdo con el artículo 350 del Código de Procedimiento Civil, la finalidad del recurso de apelación es que el superior revise el fallo de primera instancia, para que lo confirme, modifique o revoque. La decisión en segunda instancia está enmarcada por la sentencia y el recurso de apelación, ya que los motivos de inconformidad del apelante limitan el examen que debe realizar el *ad-quem*, sin que tenga la libertad de suponer otros argumentos que, a su juicio, debieron ser invocados contra la decisión de primera instancia. Así, el recurso de apelación no constituye una oportunidad para plantear aspectos ajenos al debate y que no fueron estudiados en la sentencia recurrida. Tampoco es el momento para adicionar o corregir la demanda. Si en segunda instancia se analizaran los argumentos nuevos del apelante, se desconocería el deber de lealtad que debe existir entre las partes, el debido proceso y el derecho de defensa de la contraparte que ha participado en el proceso para defender la legalidad de su actuación. Ahora bien, en la demanda, la parte actora alegó

que en los actos acusados no se aplicó en debida forma el método de los factores de beneficio, porque no se consideraron los factores beneficio – distancia; beneficio – uso – topografía – calidad y beneficio – ríos – quebradas – bosques, pues, en esencia, el inmueble se encuentra en una zona que dista mucho de las obras y no se tuvieron en cuenta las condiciones especiales del predio. El *a quo* determinó que la contribución liquidada a cargo de los demandantes, por estar sustentada en estudios técnicos, se ajustó a derecho. Como se advierte, en el recurso de apelación la actora introdujo nuevos argumentos para sustentar el cargo relativo a la indebida utilización del método de los factores de beneficio y, a su vez, no controvirtió la decisión que el *a quo* adoptó frente a este tema. Toda vez que los demandantes cuestionaron la decisión del Tribunal con argumentos que no hacen parte del debate jurídico iniciado con la demanda, y que dichos argumentos no pueden ser analizados porque, como se dijo, ello constituiría violación del debido proceso del demandado, no procede analizar el cargo planteado en el recurso.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 350

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del caso es la siguiente: La Sala estudió la legalidad de los actos administrativos del Alcalde de Pereira que asignaron y liquidaron la contribución de valorización para la ejecución del Plan de Obras 2005-2007 en dicho municipio, respecto del predio denominado “La Palmerita”, análisis que concluyó con la confirmación del fallo del Tribunal Administrativo de Risaralda que negó la nulidad de tales actos, en cuanto estimó que el error en el nombre del contribuyente, en que los mismos incurrieron, no afectó su validez ni impidió que los demandantes ejercieran el derecho de defensa. La Sala concluyó que el error en la denominación del sujeto pasivo no afecta la validez de los actos de asignación y liquidación de la contribución de valorización, dado que el obligado a pagarla siempre es el propietario del bien y no la persona específica que en esos actos se indique.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil trece (2013)

Radicación número: 66001-23-31-000-2007-00065-01(18864)

Actor: RUBEN BOTERO JARAMILLO Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por los demandantes contra la sentencia del 31 de marzo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

Por Acuerdo 12 de 2005 del Concejo de Pereira, se decretó la ejecución del Plan de Obras 2005 – 2007 por el sistema de contribución de valorización.

Mediante Resolución 1268 del 14 de julio de 2006, el Alcalde de Pereira asignó y distribuyó la contribución de valorización para la ejecución del “Plan de Obras 2005 – 2007” a los predios ubicados en la zona de influencia. Así, precisó que la contribución a cargo de RAÚL BOTERO MACÍA, como propietario del inmueble “La Palmerita”, equivalía a \$176.533.676¹.

El 14 de agosto de 2006, RUBÉN BOTERO JARAMILLO, como copropietario del predio en mención, interpuso recurso de reposición contra la resolución en comentario².

El 3 de noviembre de 2006, el Municipio profirió la Resolución 1991, en la que decidió no reponer el acto impugnado³.

DEMANDA

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., RUBÉN DARÍO, JULIÁN y JOSÉ GUILLERMO BOTERO JARAMILLO y CLARA LUZ JARAMILLO DE BOTERO, solicitaron la nulidad de las Resoluciones 1268 del 14 de julio de 2006 y 1991 del 3 de noviembre de 2006, proferidas por el Alcalde de Pereira. En subsidio, solicitaron que se ordene la revisión de la liquidación del gravamen que corresponde al predio “La Palmerita”.

A título de restablecimiento del derecho, pidieron que se ordene la devolución de las sumas pagadas por concepto de valorización, más los intereses y recargos.

¹ Fl. 2 c.p.

² Fls. 5 a 11 c.p.

³ Fls, 12 a 17 c.p.

Invocaron como normas violadas las siguientes:

- Artículos 6, 13, 23, 29, 43, 76, 120, 191, 338 y 363 de la Constitución Política.
- Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo.
- Artículos 169-2, 183 y 184 del Código de Régimen Político y Municipal.
- Acuerdo 122 de 1998.
- Acuerdo 15 de 2002.
- Acuerdo 12 de 2005.

En el concepto de la violación, los demandantes propusieron los siguientes cargos:

1. Error en el sujeto pasivo

Los actos demandados fijaron como sujeto pasivo de la contribución a RAÚL BOTERO MACÍA, quien no es propietario ni poseedor del inmueble, pues, transfirió la propiedad de éste antes de la expedición de dichos actos.

Aunque los demandantes son los propietarios del predio, solo se enteraron de la contribución que debían pagar con la factura de cobro que libró la Alcaldía de Pereira.

Los actos acusados no son válidos toda vez que no se notificaron a los sujetos pasivos, como lo ordena el artículo 61 del Acuerdo 122 de 1998 *“Por el cual se adoptó el Estatuto de Contribución de Valorización para Pereira”*. Por lo mismo, desconocieron los artículos 44 del Código Contencioso Administrativo y el debido proceso de los actores (artículo 29 de la Constitución Política).

2. Indebida aplicación de los factores para liquidar la contribución

Según los artículos 1 y 3 del Acuerdo 122 de 1998, el factor beneficio – distancia para la liquidación de la contribución de valorización del predio es 0.00, pero en los actos demandados se aplicó el factor de 0.0060.

Además, para disminuir el monto de la contribución no se empleó en forma correcta el factor beneficio – uso – topografía – calidad, para los terrenos que

tienen un 70% de falda pendiente, y 30% de ondulación, ni se utilizó el factor beneficio – ríos – quebradas – bosques.

El demandado no siguió el procedimiento técnico del artículo 5° de la Resolución 1268 de 2006 para liquidar la contribución, ni tuvo en cuenta que en el predio “La Palmerita” existen zonas de protección de fuentes hidráulicas.

El artículo 8 del Acuerdo 122 de 1998 establece que el hecho generador de la contribución es el beneficio específico o diferencial que el inmueble recibe por la construcción de la obra. En el caso, el beneficio no se produjo, porque “La Palmerita” está ubicada en la vía Pereira – Alcalá, entonces, la distancia entre el predio y la obra es considerable.

El estudio de factibilidad del Plan de Obras 2005 – 2007 tasó la contribución con fundamento en los factores para la distribución previstos en los Acuerdos 122 de 1998 y 12 de 2005, entre ellos, el factor de beneficio, que considera el mayor valor que la obra genera en el predio. No obstante, las obras no aumentaron el valor del inmueble, porque éste no hace parte de la zona de influencia.

Así, los actos demandados desconocieron los principios de equidad, igualdad y proporcionalidad, al igual que los derechos de audiencia y de defensa de que tratan los artículos 3 y 59 del Acuerdo 122 de 1998 y 6 del Acuerdo 12 de 2005.

3. Falta de competencia del Alcalde Municipal

La zona de citación y la zona de influencia son distintas. La primera se establece en el proyecto inicial y comprende los predios que, en principio, se beneficiarían de la obra, mientras que, la segunda, es definitiva, debe ser fijada por el Concejo Municipal y debe definir tanto la base gravable como el hecho generador de la contribución. En el artículo 2 de la Resolución 1268 de 2006, la Alcaldía de Pereira determinó la zona de influencia provisional, entonces, la zona de citación resultó ser igual a la zona de influencia.

Los predios beneficiados con las obras no coinciden con aquellos señalados en la zona de influencia, prevista en el artículo 2° de la Resolución 1268 de 2006 y la zona de citación del numeral 2.1. del artículo 1° del Acuerdo 12 de 2005.

La Alcaldía modificó el proyecto de obras que aprobó el Concejo, porque de las 15 obras en los actos acusados solo se describieron 14.

El artículo 3 del Acuerdo 12 de 2005 facultó a la Secretaría de Gestión Inmobiliaria para elaborar los procesos de valorización, los estudios definitivos de las obras y la distribución del gravamen. Sin embargo, el Alcalde excedió las funciones que le fueron asignadas, y, en el artículo 3 de la resolución demandada, permitió a la Gerencia de Valorización modificar el plan de obras.

También se extralimitó al señalar que el monto total de las contribuciones a asignar era de \$61.688.045.000, a pesar de que en el artículo 6 del Acuerdo 12 de 2005 se indicó que el presupuesto para la construcción de las obras era de \$60.007.860.251.

4. Violación del derecho a la igualdad

Los actos demandados son discriminatorios, en razón a que excluyen de la obligación de pagar la contribución de valorización a los estratos 1 y 2, a las iglesias, congregaciones o sinagogas y predios de propiedad del Municipio, entre otros.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio solicitó no acceder a las pretensiones de la demanda con los argumentos que se resumen a continuación:

Los actos demandados fueron expedidos por el Alcalde en ejercicio de las facultades que le otorgan los Acuerdos 122 de 1998, 15 de 2002 y 12 de 2005. Además, gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento.

El sujeto pasivo de la contribución de valorización se determinó de acuerdo con la base de datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y del impuesto predial que maneja la Secretaría de Hacienda del Municipio, como ordena el artículo 51 del Acuerdo 122 de 1998, modificado por el artículo 2 del Acuerdo 15 de 2002.

El artículo 6 del Acuerdo 122 de 1998 señala el sujeto pasivo de la contribución de valorización, pero no obliga a la Administración a indicar los nombres, las direcciones, las áreas y los números de los predios.

De conformidad con el artículo 60 del Acuerdo 122 de 1998, el error en el sujeto pasivo no invalida los actos.

La Resolución 1268 de 2006 no fijó la zona de influencia provisional, pues, fue el artículo 2 del Acuerdo 12 de 2005 el que fijó la zona de citación y el plan de obras a ejecutar. El mismo Acuerdo asignó a la Alcaldía de Pereira la labor de ejecutar los proyectos y el plan de obras, según los estudios de prefactibilidad y factibilidad, previa contratación de los créditos requeridos y aprobación de los cuadros de liquidación de las contribuciones.

El artículo 1° del Acuerdo 12 de 2005 permite al Alcalde de Pereira dar prioridad a las obras, según la disponibilidad de recursos y la factibilidad técnica. Por tal motivo, en las resoluciones demandadas se aplazó la construcción de la “vía de acceso al aeropuerto”, y, en consecuencia, se describen 14 proyectos, no 15.

Es cierto que “La Palmerita” dista de la zona en que se ejecuta el Plan de Obras 2005 – 2007; sin embargo, la decisión de incluir el predio en la zona de citación fue del Concejo Municipal, no del Alcalde.

El artículo 3 del Acuerdo 12 de 2005 asignó a la Secretaría de Gestión Inmobiliaria la función de elaborar los estudios definitivos de las obras, al igual que los estudios para la ejecución y distribución del gravamen, mientras que, el artículo 3 de la Resolución 1268 de 2006 permitió a la Gerencia de Valorización modificar el programa de ejecución de obras por motivos de conveniencia técnica, económica o climática.

Por consiguiente, el hecho de que la dependencia encargada de ejecutar las obras modifique el cronograma de las mismas, no impide al Alcalde expedir actos que regulen la materia.

El mayor valor en las contribuciones frente a las cifras presupuestadas que se liquidó en la Resolución 1268 de 2006, se determinó en el estudio técnico realizado con fundamento en el artículo 6 del Acuerdo 12 de 2005.

El presupuesto elaborado en el Acuerdo 12 de 2005 era provisional, porque entre la expedición del acuerdo y la aprobación del cuadro definitivo de contribuciones, se llevó a cabo el estudio técnico que determinó el valor total de la inversión, que es diferente al presupuesto calculado al inicio.

En aplicación de lo dispuesto en los artículos 47 del Acuerdo 122 de 1998 y 6 del Acuerdo 12 de 2005, el demandado realizó el estudio profesional de consultoría que se requería para la ejecución del estudio de factibilidad y distribuyó las contribuciones.

Para la ejecución del Plan de Obras 2005 - 2007, se realizaron diseños y estudios confiables. No es cierto que la contribución se impuso de forma deliberada y para beneficiar a ciertas personas.

La mayor parte de las obras del Plan de Obras 2005 – 2007 contaba con diseños y estudios que posibilitaban su ejecución. Aquellas que no los tenían fueron esbozadas en el Plan de Ordenamiento Territorial. Por tanto, no se presenta la falta de competencia que alegan los demandantes.

Los Acuerdos 122 de 1998 y 12 de 2005 señalaron las exenciones y exclusiones en la contribución de valorización, no las resoluciones demandadas.

En realidad, los actores cuestionan la contribución de valorización que regulan los Acuerdos 122 de 1998, 15 de 2002 y 12 de 2005, pero no atacan el contenido de las Resoluciones 1268 y 1991 de 2006, que aplican lo dispuesto en los acuerdos.

Excepciones

1. Inepta demanda: la parte actora señaló las normas que considera infringidas, pero no precisó el concepto de violación de éstas.

2. Indebida acumulación de pretensiones: la pretensión principal de nulidad de los actos demandados y la subsidiaria de revisión de la liquidación de la contribución son excluyentes, debido a que si se declaran nulos los actos, no procede la revisión de la liquidación.

3. Improcedencia de la acción: la demanda controvierte las normas generales que regulan la contribución de valorización. Por tanto, se debieron demandar los actos del Concejo Municipal mediante la acción de simple nulidad.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal negó las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

1. Excepciones

Las excepciones propuestas por el demandado no proceden, porque (i) en el concepto de violación el actor presentó argumentos congruentes con la solicitud de nulidad y restablecimiento del derecho; (ii) al acumular pretensiones, el actor acató los artículos 145 del Código Contencioso Administrativo y 82 del Código de Procedimiento Civil, toda vez que las mismas se formularon como principales y subsidiarias y (iii) la acción instaurada es la procedente, ya que se demandan las Resoluciones 1268 y 1991 de 2006, proferidas por el Alcalde de Pereira, y, aun si el actor discutiera la legalidad de los acuerdos, la acción sería procedente, pero, eventualmente, llevaría a que se negaran las pretensiones de la demanda.

2. Indebida designación de los sujetos pasivos de la contribución

El demandado erró al señalar como sujeto pasivo de la contribución a RAÚL BOTERO MACÍA; sin embargo, este hecho no afecta la legalidad de las resoluciones demandadas, pues, además, la contribución de valorización es un gravamen real.

Los sujetos pasivos de la contribución de valorización son los demandantes, dado que son los propietarios del predio "La Palmerita". No obstante, ellos conocieron la Resolución 1268 de 2006, interpusieron recurso de reposición y éste fue resuelto en su contra.

3. Fijación del método para la liquidación de la contribución de valorización

Los artículos 3 y 4 del Acuerdo 122 de 1998 señalaron el sistema y el método para la contribución de valorización. A su vez, el Acuerdo 12 de 2005, artículo 6, asignó al Alcalde de Pereira la tarea de elaborar los estudios de factibilidad, así como la de expedir los cuadros de liquidación de la contribución, bajo los parámetros previstos en las normas en mención.

Al determinar que el valor total de las contribuciones era de \$61.688.045.000, el Alcalde de Pereira no excedió las facultades que le fueron otorgadas, ya que el artículo 6 del Acuerdo 12 de 2005 sólo indicó el presupuesto de las obras que se realizarían con posterioridad, no el monto efectivamente ejecutado.

Así las cosas, el Municipio no desconoció el artículo 338 de la Constitución Política, toda vez que el Concejo Municipal delegó en el Alcalde la facultad de liquidar la tarifa de la contribución de valorización, pero bajo los parámetros fijados en los artículos 3 y 4 del Acuerdo 122 de 1998.

4. Indebida aplicación del método de factores de beneficio

El método de factores de beneficio, previsto en el Plan de Obras 2005 – 2007, tiene en cuenta el área de los inmuebles para distribuir las contribuciones de valorización y considera aspectos como las características y condiciones individuales del predio, su relación con la obra, los beneficios a obtener, la localización del inmueble y su distancia con el eje central.

El factor distancia debe analizarse en conjunto con los demás factores, sin olvidar que la contribución se genera por el beneficio que el predio obtiene por las obras, en concreto, por la movilidad y conectividad que obtiene el predio con las vías proyectadas.

El dictamen pericial confirmó que el procedimiento seguido para fijar la contribución a cargo de los demandantes se fundamentó en los Acuerdos 122 de 1998 y 12 de 2005, y en los estudios técnicos practicados. Por tanto, la parte actora no logró desvirtuar el valor de la contribución asignada.

5. Violación del derecho a la igualdad

El artículo 9 del Acuerdo 12 de 2005 estableció las exenciones en la contribución de valorización, no la Alcaldía de Pereira. Por tanto, si el actor estimaba que las exenciones desconocían el derecho a la igualdad, debió demandar la norma en comentario.

RECURSO DE APELACIÓN

Los demandantes interpusieron recurso de apelación con los argumentos que a continuación se sintetizan:

Las resoluciones demandadas se expidieron contra quien no era propietario o poseedor del inmueble, pues, a la fecha de la Resolución 1268 de 2006, ya RAÚL BOTERO MACÍA no era el dueño del predio.

Los propietarios eran los demandantes; no obstante, la Administración no les notificó los actos, pues, las resoluciones fueron enviadas a RAÚL BOTERO MACÍA, quién, además, ya había fallecido.

El error en el nombre o identificación del contribuyente, a que se refiere el artículo 60 del Acuerdo 122 de 1998 no puede aceptarse cuando los propietarios del inmueble son varios o se vulneran el debido proceso y el derecho de propiedad.

Para que los actos administrativos de carácter particular produzcan efectos legales y sean obligatorios, deben ser notificados como indican los artículos 44 y 48 del Código Contencioso Administrativo. Pero, si el destinatario del acto no es propietario ni poseedor del bien, o si éste falleció, la notificación no convalida los actos.

El método de factores de beneficio, a que se refieren los artículos 3 del Acuerdo 122 de 1998 y 6 del Acuerdo 12 de 2005, no se aplicó en debida forma. Ello, porque no se tuvo en cuenta que el predio es de varias personas que son comuneros ni que el beneficio debe guardar correspondencia con el derecho de propiedad que se tenga sobre el inmueble.

Si bien el Tribunal sostuvo que del dictamen pericial se concluye que la contribución se determinó de acuerdo con los estudios técnicos, es posible que existan diferencias matemáticas, ya que se pasó por alto que el inmueble pertenece a varias personas, según el certificado de libertad y tradición aportado.

El Acuerdo Municipal debe ser inaplicado porque desconoce los principios de igualdad y equidad protegidos por la Constitución Política.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El **demandado** guardó silencio.

Los **demandantes** reiteraron los argumentos del recurso de apelación y agregaron:

El hecho generador de la contribución de valorización no debe confundirse con el sujeto pasivo, dado que el primero se refiere al bien y el segundo, al titular del derecho.

Salvo que se trate de bienes mostrencos, establecer la propiedad es necesario para que se pueda enterar al titular del derecho de dominio sobre la afectación en sus bienes y para que éste defienda sus intereses.

Con el certificado de libertad y tradición se informó al Municipio de Pereira que los demandantes eran propietarios del inmueble, y, por consiguiente, la contribución de los comuneros debió ser en proporción a su cuota, de acuerdo con el artículo 2327 del Código Civil.

Si los actos acusados se expidieron contra la herencia, se entiende que los destinatarios son el cónyuge supérstite y los demás herederos, a quienes se debieron notificar los actos demandados, en garantía del derecho de defensa.

La indebida notificación conlleva que el acto no sea oponible; por tanto, es nulo.

El **Ministerio Público** estimó que el fallo de primera instancia debe confirmarse, por los siguientes motivos:

Según el artículo 60 del Acuerdo 122 de 1998, el error en el nombre o la identificación del contribuyente no afecta la validez de la contribución.

Los propietarios del inmueble, al interponer el recurso de reposición por intermedio de RUBÉN BOTERO JARAMILLO, defendieron sus intereses, y, con la demanda, ejercieron el derecho de contradicción.

La contribución de valorización es un gravamen real que recae sobre el inmueble y la base para su determinación es el valor adicional con el que se beneficia el predio por las obras que se realizan.

Para liquidar la contribución se toma el predio como una unidad independiente de sus propietarios. Dado que el bien en comentario es uno solo, la comunidad no afecta la contribución de valorización que liquidó el Municipio demandado, porque no es posible determinar la proporción del inmueble que corresponde a cada propietario; además, con la notificación a un solo propietario, se entienden notificados los demás.

La Resolución 1268 de 2006 no desconoció el método y el sistema que el Acuerdo 122 de 1998 previó para determinar los costos y beneficios de las obras.

El Alcalde de Pereira, al liquidar la contribución, actuó por delegación expresa del concejo municipal.

En la determinación de la contribución se analizaron la distancia entre el inmueble y las obras y otros factores, como los beneficios que reportaría el predio, y la movilidad y conectividad que obtendría. Esta afirmación, no fue desvirtuada por los demandantes.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala decide sobre la legalidad de los actos acusados que asignaron y liquidaron la contribución de valorización por el Plan de Obras 2005- 2007 al predio "La Palmerita.

En concreto, precisa (i) si el error en el nombre del contribuyente afectó la validez de los actos demandados e impidió a los demandantes ejercer el derecho de defensa, y, (ii) si hay lugar a analizar que para la aplicación del factor beneficio debe tenerse en cuenta si el inmueble sujeto al gravamen pertenece a uno o a varios propietarios.

1. Error en el sujeto pasivo de la contribución

Los demandantes alegan que los actos acusados se expidieron a cargo de quien no es el verdadero sujeto pasivo de la contribución y que no se notificaron a los propietarios del predio. Por ello, la Administración desconoció el debido proceso y su derecho de defensa.

El artículo 1 del Decreto 1604 de 1966 señala que *"El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3° de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que **beneficien a la propiedad inmueble**, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización."*

Por su parte, el artículo 1° del Acuerdo 122 de 1998, *"Por el cual se adopta el estatuto de la Contribución de Valorización para el Municipio de Pereira"*, prevé que la contribución de valorización **es un gravamen real sobre la propiedad raíz** para la financiación total o parcial de una inversión en proyectos de interés público, *"que se cobra a los propietarios y poseedores de aquellos inmuebles que recibieron, reciben o han de recibir un beneficio económico con la ejecución de los mismos"*.

El artículo 2° ib. precisa que el hecho generador es *"el beneficio específico o diferencial que la propiedad inmueble recibe con motivo de la construcción de una obra pública de interés general"*.

Y, el artículo 6° del Acuerdo 122 de 1998 del Concejo Municipal de Pereira “*Por el cual se adopta el Estatuto de la Contribución de Valorización para el Municipio de Pereira*”, dispone que el sujeto pasivo de la contribución de valorización “*es la persona sobre la cual la ley hace recaer la obligación de pago frente a la entidad pública que la ley constituye como deudora de la misma, previa la existencia de los correspondientes presupuestos jurídicos*”⁴.

A su vez, el artículo 2° del Acuerdo 12 de 2005 “*Por medio del cual se ordena la ejecución de unas obras mediante el sistema de la contribución de valorización*” señaló que los sujetos pasivos de la contribución de valorización por el Plan de Obras 2005-2007 son “*todos los propietarios y/o poseedores de predios ubicados dentro de la zona de citación a describir a continuación (...)*”.

De conformidad con el artículo 1° del Decreto 1604 de 1966, en concordancia con los artículos 1° y 2° del Acuerdo 122 de 1998, la contribución de valorización es un tributo de carácter real que grava el beneficio que obtienen los inmuebles por la construcción de obras de interés general.

Los tributos de carácter real gravan la “*situación o acto de riqueza*”, sin que sean determinantes las características o cualidades del sujeto pasivo⁵. En el caso específico de la contribución de valorización, la “*situación o acto de riqueza*” es el **beneficio que obtiene el bien como consecuencia de la construcción de una obra** y el sujeto pasivo es el propietario, independientemente de la persona que sea o de las cualidades específicas que tenga. Entonces, aunque el propietario asuma la carga fiscal, no interviene en la ejecución del hecho generador.

Mediante Resolución 1268 de 14 de julio de 2006, el Alcalde de Pereira distribuyó la contribución de valorización por la construcción del Plan de Obras 2005 – 2007 y señaló el gravamen que correspondía al predio “La Palmerita”, de propiedad de RAÚL BOTERO MACÍA, y a los demás inmuebles ubicados en la zona de influencia⁶.

⁴ Folio 26 del cuaderno de pruebas No. 2.

⁵ CAMACHO MONTOYA, Álvaro Eduardo. Tributos sobre la propiedad raíz en Colombia. Bogotá D.C.: Legis S.A., 1997. Pag. 37.

⁶ Fols. 103 a 119 del cuaderno de pruebas 2.

En el certificado de tradición expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pereira se advierte que, para el año 2006, los propietarios del predio “La Palmerita” eran RUBÉN, JULIÁN y JOSÉ GUILLERMO BOTERO JARAMILLO y CLARA LUZ JARAMILLO DE BOTERO⁷. Los hermanos BOTERO JARAMILLO adquirieron parte del predio por venta hecha por RAÚL BOTERO MACÍA mediante escritura pública del 3 de mayo de 2005, inscrita en el registro inmobiliario el 10 de junio de 2005.

Por su parte, la señora CLARA LUZ JARAMILLO DE BOTERO adquirió la otra parte del bien como consecuencia de la liquidación de la sociedad conyugal con RAÚL BOTERO MACÍA, por escritura del 14 de junio de 2005, registrada el 17 del mismo mes.

A su vez, en el registro de defunción se observa que RAÚL BOTERO MACÍA falleció en el 21 de junio de 2005⁸.

El 16 de agosto de 2006, RUBÉN BOTERO JARAMILLO, como copropietario del predio en mención, interpuso recurso de reposición⁹, y por Resolución 1991 del 3 de noviembre de 2006, el Municipio confirmó el acto impugnado¹⁰.

De acuerdo con las pruebas, es cierto que para **el 14 de julio de 2006**, fecha en que se liquidó la contribución de valorización, RAÚL BOTERO MACÍA no era ya propietario ni poseedor del predio “La Palmerita”, y, que, en consecuencia, no era sujeto pasivo del gravamen.

Sin embargo, el error en la denominación del sujeto pasivo no afecta la validez de los actos de asignación y liquidación de la contribución, ya que, en últimas, el obligado a asumir la carga fiscal será siempre el propietario del bien, no la persona específica que en ellos se indique.

A lo anterior se añade que, de conformidad con el artículo 51 del Acuerdo 122 de 1998, modificado por el artículo 2° del Acuerdo 12 de 2002¹¹, el censo que

⁷ Folios 130 y 131 c.p.

⁸ Fl. 1 del cuaderno de pruebas 2.

⁹ Folios 5 a 11 c.p.

¹⁰ Folios 12 a 17 c.p.

¹¹ ACUERDO 15 DE 2002. Artículo 2. “EL ARTÍCULO 51 PARÁGRAFO 1 quedará así: “La base de los datos para la elaboración del censo deberá contener la información actualizada del IGAC de acuerdo a lo dispuesto en la ley 14 de 1983 y normas que la modifiquen o adicionen. Así mismo, podrá utilizarse la

contiene los datos de los propietarios y poseedores de los predios de la zona de influencia se elabora con fundamento en la información actualizada del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o la base de datos del impuesto predial que tenga el Municipio de Pereira.

Con fundamento en las anteriores normas, en la Resolución 1991 de 3 de noviembre de 2006, el Municipio reconoció que para el estudio y reparto de la contribución de valorización utilizó la base de datos del impuesto predial, que a su vez recoge la información reportada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi¹².

Además, en el dictamen pericial consta que RAÚL BOTERO MACÍA figuró como propietario del inmueble hasta el 1º de enero de 2009, fecha en que entró en vigencia el proceso de actualización catastral que se realizó en el 2008¹³. Por ello, es comprensible que la Administración, en cumplimiento de las normas locales vigentes, fijara como sujeto pasivo del tributo al citado señor.

Y, aunque con ocasión del recurso de reposición, RUBÉN BOTERO JARAMILLO anexó un certificado de libertad y alegó su calidad de propietario, el Municipio reconoció su calidad de tal, pues, tramitó y resolvió la impugnación, lo que significa que le garantizó su derecho de defensa.

Cabe precisar que en razón del carácter real de la contribución, el artículo 60 del Acuerdo 122 de 1998 señala que el error en el nombre o identidad del obligado a pagar la contribución (sujeto pasivo) *“no afecta la validez de la misma”*.

Adicionalmente, en este caso, el error en la designación del sujeto pasivo no desconoció el derecho al debido proceso y a la propiedad privada de los actuales propietarios del inmueble.

En efecto, el artículo 61 del Acuerdo 122 de 1998¹⁴ dispone que la resolución de distribución de la contribución de valorización se notifique personalmente al

base de datos del impuesto predial que tenga la Secretaría de Hacienda del Municipio de Pereira, previa actualización por parte del Municipio o la Secretaría autorizada”.

¹² Fl. 14 c.p.

¹³ Fl. 11 del cuaderno del dictamen pericial.

¹⁴ ACUERDO 122 DE 1998. Artículo 61. **“Notificación de la resolución de distribución.** La Resolución de Distribución de una contribución de valorización se notificará personalmente al propietario, poseedor o a su representante, a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su expedición. Dicha notificación se hará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo”.

propietario, poseedor o a su representante, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su expedición, y, en el evento de que no se pueda llevar a cabo la diligencia dentro de este término, el artículo 62 ibídem, modificado por el artículo 2 del Acuerdo 15 de 2002¹⁵, ordena que la notificación se practique por edicto.

En el expediente no se evidencia que el demandado hubiera seguido el procedimiento previsto en las normas en comentario para notificar la Resolución 1268 de 2006 a los demandantes de manera personal. Sin embargo, se notificó por edicto fijado el 15 de agosto y desfijado el 29 de agosto de 2006¹⁶.

Adicionalmente, RUBÉN BOTERO JARAMILLO, copropietario de “La Palmerita”, en escrito del 14 de agosto de 2006 manifestó que *“por ser parte interesada”* se daba por enterado de la Resolución “1263” del 14 de julio del mismo año e interpuso recurso de reposición, que la Administración resolvió mediante Resolución 1991 del 3 de noviembre de 2006.

Así pues, el 14 de agosto de 2006¹⁷ RUBÉN BOTERO JARAMILLO se notificó por conducta concluyente de la Resolución 1268 de 2006 y dicha notificación produjo todos los efectos legales, pues, se insiste, éste interpuso el recurso que procedía, precisamente invocando su calidad de “propietario” del predio “La Palmerita”.

Frente a los restantes propietarios, JULIÁN y JOSÉ GUILLERMO BOTERO JARAMILLO y CLARA LUZ JARAMILLO DE BOTERO, ocurrió algo semejante, ya que si bien no manifestaron expresamente que se daban por enterados del acto, ni lo impugnaron en vía gubernativa, las diferentes afirmaciones que efectuaron a lo largo del proceso permiten inferir que lo conocieron con antelación.

Así, en la demanda, los actores afirmaron que tuvieron noticia de la existencia del acto administrativo cuando recibieron la factura de cobro de la contribución

¹⁵ ACUERDO 12 DE 2002. Artículo 2. *“(…) El ARTÍCULO 62 quedará así: “Notificación por edicto. Si no se pudiese hacer la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del Municipio o la Secretaría autorizada, por el término de diez (10) días hábiles. Vencido dicho término se entenderá surtida la notificación”.*

¹⁶ Fls. 120 a 122 del cuaderno de pruebas 2.

¹⁷ Fl. 5 c.p.

de valorización”¹⁸. Y, en el recurso de apelación, expresaron que llegaron a tener conocimiento de la existencia del acto particular cuando lo enviaron a Raúl Botero Macía, para su notificación¹⁹.

A partir del momento en que conocieron la Resolución 1268 de 2006 tenían dos opciones: interponer el recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes o demandar directamente el acto, dado que el recurso de reposición no es obligatorio para agotar la vía gubernativa²⁰.

JULIÁN y JOSÉ GUILLERMO BOTERO JARAMILLO y CLARA LUZ JARAMILLO DE BOTERO optaron por demandar directamente el acto, para lo cual actuaron en compañía de RUBÉN BOTERO JARAMILLO, de modo que la Administración no les impidió ejercer el derecho de defensa; sencillamente, a diferencia de RUBÉN BOTERO JARAMILLO, decidieron cuestionar el acto directamente en instancia judicial.

Finalmente, la Sala reitera que la falta de notificación o la notificación irregular no invalidan el acto administrativo. Simplemente impiden que produzca efectos o que sea oponible a los interesados. No obstante, como los demandantes conocieron los actos de distribución de la contribución de valorización y expresamente lo reconocieron, dichos actos producen efectos legales y son oponibles a estos.

En este orden de ideas, las actuaciones del municipio de Pereira no desconocieron el derecho al debido proceso de los demandantes, y, por consiguiente, no procede la anulación de los actos acusados.

2. Procedencia del análisis sobre si para la aplicación del factor beneficio debe tenerse en cuenta si el inmueble sujeto al gravamen pertenece a uno o a varios propietarios

En el recurso de apelación, los demandantes argumentaron que el método de factores de beneficio no se aplicó en debida forma porque no se tuvo en cuenta que el predio es de varios propietarios y que cada uno tiene un derecho de cuota sobre el predio.

¹⁸ Folio 29 c.p.

¹⁹ Folios 152 y 153 c.p.

²⁰ Código Contencioso Administrativo, artículo 51.

De acuerdo con el artículo 350 del Código de Procedimiento Civil, la finalidad del recurso de apelación es que el superior revise el fallo de primera instancia, para que lo confirme, modifique o revoque.

La decisión en segunda instancia está enmarcada por la sentencia y el recurso de apelación, ya que los motivos de inconformidad del apelante limitan el examen que debe realizar el *ad-quem*, sin que tenga la libertad de suponer otros argumentos que, a su juicio, debieron ser invocados contra la decisión de primera instancia.

Así, el recurso de apelación no constituye una oportunidad para plantear aspectos ajenos al debate y que no fueron estudiados en la sentencia recurrida. Tampoco es el momento para adicionar o corregir la demanda²¹.

Si en segunda instancia se analizaran los argumentos nuevos del apelante, se desconocería el deber de lealtad que debe existir entre las partes, el debido proceso y el derecho de defensa de la contraparte que ha participado en el proceso para defender la legalidad de su actuación²².

Ahora bien, en la demanda, la parte actora alegó que en los actos acusados no se aplicó en debida forma el método de los factores de beneficio, porque no se consideraron los factores beneficio – distancia; beneficio – uso – topografía – calidad y beneficio – ríos – quebradas – bosques, pues, en esencia, el inmueble se encuentra en una zona que dista mucho de las obras y no se tuvieron en cuenta las condiciones especiales del predio.

El *a quo* determinó que la contribución liquidada a cargo de los demandantes, por estar sustentada en estudios técnicos, se ajustó a derecho.

Como se advierte, en el recurso de apelación la actora introdujo nuevos argumentos para sustentar el cargo relativo a la indebida utilización del método de los factores de beneficio y, a su vez, no controversió la decisión que el *a-quo* adoptó frente a este tema.

²¹ Artículo 208 del Código Contencioso Administrativo

²² Sentencia del 30 de abril de 2009, exp. 16225.

Toda vez que los demandantes cuestionaron la decisión del Tribunal con argumentos que no hacen parte del debate jurídico iniciado con la demanda, y que dichos argumentos no pueden ser analizados porque, como se dijo, ello constituiría violación del debido proceso del demandado, no procede analizar el cargo planteado en el recurso.

Finalmente, en la apelación, los demandantes solicitaron la inaplicación del Acuerdo Municipal por violación del derecho a la igualdad y el principio de equidad, pero no precisaron a qué acuerdo se refieren, ni las razones que fundamentan su petición. Por ello, se desestima el cargo.

Los motivos expuestos son suficientes para confirmar la sentencia apelada.

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

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

RECONÓCESE a ADRIANA MARÍA VEGA MONTOYA como apoderada del demandado, en los términos y para los efectos del poder conferido (Folio 94 c.p.).

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

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

CARMEN TERESA ORTÍZ DE RODRÍGUEZ **MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

