



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 05001-23-33-000-2019-02591-01 (29054)
Demandante: Alianza Fiduciaria S.A.
Demandada: Municipio de Rionegro (Antioquia)

Temas: Contribución de valorización. Competencia para expedir los actos de distribución y cobro. Debido proceso en la expedición de los actos.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹ contra la sentencia de 4 de junio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Quinta de Decisión, que resolvió²:

«**PRIMERO. SE DECLARA NO PROBADA** la excepción de caducidad propuesta por la entidad demandada.

SEGUNDO. SE NIEGAN las pretensiones de la demanda.

TERCERO. Sin condena en costas [...].»

ANTECEDENTES

Actuación administrativa

El 16 de octubre de 2018, el alcalde de Rionegro profirió la Resolución 939 que distribuyó la contribución de valorización del proyecto «Rionegro se valoriza»³. Contra el anterior acto Alianza Fiduciaria S.A. -como vocera y administradora del patrimonio autónomo denominado «Fideicomiso Fiduzv»- interpuso recursos de reposición⁴, los cuales fueron decididos

¹ Índice No 2 de SAMAI. 24ED_RECURSO AP_022RecursoApelacionp (pdf) NroActua 2.

² Índice No 2 de SAMAI. 21ED_SENTENCIA_019SentContriValoriz (pdf) NroActua 2.

³ Índice No 2 de SAMAI. Carpeta: 002ED_CUADERNO 1_001Cuaderno01Demanda. Archivo: 002Demanda. Pp. 42 a 54.

⁴ Respecto de los predios identificados con matrículas inmobiliarias 020-6806; 020-2852; 020-17325; 020-16837 y 020-6805.



mediante las Resoluciones 343, 344, 345 y 346 de 6 de mayo de 2019, y 369 de 10 de mayo de 2019, que lo confirmaron⁵.

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones⁶:

1. La nulidad de la Resolución 939 de 2018, por la cual se distribuye la contribución de valorización del proyecto de valorización “Rionegro se Valoriza”.
2. La nulidad de las Resoluciones 343, 344, 345 y 346 del 6 de mayo de 2019, y la Resolución No. 369 del 10 de mayo de 2019, por las cuales se resuelven los recursos de reposición contra la resolución 939 de 2018.
3. Se declare que no existe obligación tributaria alguna por valorización a cargo de mi representada y derivada de la Resolución 939 de 2018, conforme a las resoluciones anuladas.
4. Se condene en costas a la demandada por su actuar contrario a derecho y llevar a incurrir a mi representada en costos para atender estas acciones, dado el domicilio y honorarios profesionales a reconocer.

Invocó como vulnerados los artículos 1, 29, 150.12, 287, 313.4, 317 y 338 de la Constitución Política (CP); 4 y 18.9 del Acuerdo 045 de 2013; y 1 y 62 del Decreto 160 de 2014.

Como concepto de violación, la parte demandante planteó lo siguiente⁷:

Manifestó que la resolución de distribución es ilegal porque se expidió bajo el criterio de existir en el plan de desarrollo obras susceptibles de ser financiadas con la contribución de valorización, pero dicho cobro debió ser autorizado mediante acuerdo emitido por el concejo.

Adujo que se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, ya que la liquidación oficial de asignación de la contribución debió ser expedida por el director Operativo de Rentas del municipio y ser notificada según el Decreto 160 de 2014, concediendo la oportunidad de interposición del recurso de reconsideración, no el de reposición.

Advirtió que, a pesar de que no existe acuerdo que autorice el cobro de la contribución, en todo caso el concejo no estableció el sistema y método para definir los costos,

⁵ Índice No 2 de SAMAI. Carpeta: 002ED_CUADERNO 1_001Cuaderno01Demanda. Archivo: 002Demanda. Pp. 100 a 169.

⁶ Archivo ib. P. 24.

⁷ Archivo ib. Pp. 8 a 23.



beneficios y la forma de hacer su reparto, lo cual vulnera el principio de legalidad tributaria.

Contestación de la demanda

El municipio de Rionegro contestó la demanda y se opuso a las pretensiones, con fundamento en lo siguiente⁸:

Explicó que el Acuerdo 045 de 2013 adoptó dos modalidades para ordenar la contribución de valorización, la primera establecida en el artículo 4°, que requiere que el concejo municipal establezca de manera específica la autorización del proyecto o programa de valorización cuando las obras no estén contenidas en el POT o en el PID, y la segunda en el artículo 19 en concordancia con el artículo 47 del mismo acuerdo, que permite expedir los actos de distribución siempre que el proyecto de valorización esté incluido en el POT o en el PID.

En la segunda hipótesis debe entenderse que el concejo autorizó la ejecución de las obras contenidas en el Plan de Desarrollo 2016 - 2019 «Rionegro, Tarea de Todos» y el cobro de la contribución, de manera que el alcalde como autoridad administrativa estaba facultado para liquidar el gravamen según los elementos del tributo determinados en el estatuto de valorización municipal.

Frente a la dependencia competente para expedir el acto y la oportunidad para interponer el recurso de reconsideración, precisó que el Acuerdo 045 de 2013 es norma especial en cuanto a la contribución de valorización, de aplicación preferente a lo regulado por el Estatuto Tributario. Ese mismo acuerdo dispone que el acto de distribución debe ser expedido por el alcalde municipal y contra este procede el recurso de reposición.

Manifestó que teniendo en cuenta que se definió como zona de influencia de las obras toda la comprensión territorial del municipio de Rionegro, se estableció el sistema de beneficio general y como método de contribución la capacidad económica de la tierra, ambos fundamentados en el mencionado acuerdo.

Propuso la excepción previa de caducidad del medio de control toda vez que la demanda fue radicada el 9 de octubre de 2019, es decir, cuando se encontraba consolidado el término de cuatro meses contados desde el momento de la notificación personal del acto administrativo que resolvió el recurso de reposición.

⁸ Índice No 2 de SAMAI. Carpeta: 3_EXPEDIENTEDIGI_MEMORIALC_001MemorialContestac_0_20240711092536204. Archivo: RespuestaDemanda.10.11.21 (pdf).



Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Quinta de Decisión, mediante sentencia de 4 de junio de 2024, declaró no probada la excepción previa de caducidad y negó las pretensiones de la demanda sin condenar en costas⁹. Indicó que la demanda fue presentada en oportunidad. Señaló que la contribución procede cuando las obras a ejecutar hayan sido ordenadas por el concejo mediante acuerdo o se encuentren contempladas en el POT o en el plan de desarrollo y reiteró un pronunciamiento del tribunal sobre la legalidad del acto de distribución enjuiciado, decisión que fue confirmada en segunda instancia por la sentencia de 1° de junio de 2022¹⁰, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

Señaló que el Anexo 1 del Acuerdo 011 de 2016 -Plan de Desarrollo 2016 – 2019- establece las obras que podían ser financiadas con la contribución de valorización y con base en ello el alcalde expidió la resolución de asignación, razón por la que no se desconoció el procedimiento señalado por el concejo municipal para la determinación del gravamen.

Expuso que en el Acuerdo 045 de 2013 -Estatuto de Valorización de Rionegro- el concejo fijó los métodos y sistemas que deben aplicarse para el cobro del tributo, los cuales fueron atendidos en la resolución distribuidora, de manera que no se desconoció el principio de legalidad tributaria.

Consideró que, según la interpretación del Consejo de Estado, el concejo no estaba obligado a establecer en el plan de desarrollo la forma de liquidar la contribución o los estudios necesarios para determinar el beneficio derivado de la construcción de la obra pública, debido a que el órgano de elección popular los había fijado previamente en el estatuto de valorización local y, por ende, el alcalde tenía competencia para emitir la resolución de distribución.

Sostuvo que la parte demandante no probó que la liquidación del gravamen hubiere desconocido las características de los predios que administra y no acreditó la inexistencia de un beneficio económico por la realización de las obras.

Precisó que el estatuto de valorización municipal prevalece sobre la regulación general del estatuto tributario local, de ahí que el alcalde sea el funcionario competente para expedir la resolución distribuidora, acto contra el cual procede únicamente el recurso de reposición, y la notificación de la citada resolución de distribución se hará por medio de edicto fijado por el término de 15 días hábiles.

Finalmente, no condenó en costas debido a que no se probaron en el expediente.

⁹ Índice No 2 de SAMAI. 021ED_SENTENCIA_019SentContriValoriz (pdf) NroActua 2.

¹⁰ Exp. 26775, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



Recurso de apelación

La demandante apeló la sentencia de primera instancia, solicitó que se revoque y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente¹¹:

Reprochó la decisión sobre la falta de prueba de la inexistencia del beneficio y los factores para determinar la liquidación, pues con la demanda no se quiso discutir las etapas previas a la expedición de la resolución de distribución, sino que con su emisión se arrogaron de facultades propias del concejo en tanto que no existe acuerdo que autorice el cobro de la valorización para el proyecto «Rionegro se valoriza».

Alegó que, si bien el estatuto de valorización de Rionegro define los sujetos activo y pasivo de forma general, no establece el cobro de la contribución sobre el referido plan de obras, ni delimita la base gravable sobre la cual debe aplicarse la tarifa, elementos que deben establecerse por parte del órgano de representación popular, mientras que en este caso fue definida por el alcalde.

Sostuvo que el tribunal fundamentó su decisión en la aplicación de algunos artículos del Acuerdo 045 de 2013 pero no revisó las competencias del concejo municipal respecto a la aprobación del proyecto de valorización, la fijación de los sujetos pasivos y la delimitación de la base gravable. Además, el artículo 4 del mismo cuerpo normativo dispone que la ejecución y cobro de las obras que se realicen por el sistema de valorización serán ordenadas mediante acuerdo emitido por el concejo.

Insistió en la violación del derecho fundamental al debido proceso por cuanto hubo una indebida notificación de la resolución distribuidora porque el estatuto de valorización impone el deber de emitir el acto de asignación antes de perseguir el cobro, pero la resolución de distribución ordenó el pago de la primera cuota al finalizar su notificación, sin permitir discutir las sumas.

Reiteró que, de conformidad con el Decreto 160 de 2014, el recurso procedente contra dicho acto es el de reconsideración, no el de reposición, y que el funcionario competente para proferir la resolución de determinación del gravamen es el director operativo de rentas.

Pronunciamientos finales

La parte demandada y el delegado del ministerio público guardaron silencio.

¹¹ Índice No. 63 de SAMAI del tribunal.



CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

El debate jurídico se centra en determinar, conforme a los argumentos de apelación formulados por la parte demandante -apelante única-: (i) si se siguió el procedimiento establecido en las normas que regulan la contribución de valorización del Municipio de Rionegro para decretar dicho gravamen, específicamente en cuanto a la competencia del alcalde para proferir los actos de distribución y cobro, y (ii) si la administración vulneró el derecho fundamental al debido proceso con la expedición de los actos demandados, teniendo en cuenta la notificación y el recurso procedente contra estos.

Análisis del caso concreto

El *a quo* consideró que si bien la contribución procede cuando las obras a construir hayan sido ordenadas por el concejo municipal, la normatividad local también prevé que la valorización será viable sobre aquellas obras contempladas en el POT o en el plan integral de desarrollo, como ocurrió en este caso, razón por la cual el alcalde de Rionegro quedó habilitado para proferir la resolución distribuidora sin que se hubiere desconocido el principio de legalidad tributaria, pues no era necesario que el concejo municipal ordenara el cobro del gravamen mediante acuerdo.

A esa determinación se opone la demandante, quien reitera la inexistencia de los elementos del tributo en la valorización sobre el plan de obras «Rionegro se valoriza», en la medida en que no fueron fijados mediante acuerdo emitido por el concejo municipal.

Para resolver se reiterará, en lo pertinente, el criterio de decisión adoptado por la Sala en la sentencia de 1° de junio de 2023¹² sobre la competencia del alcalde de Rionegro para expedir los actos de ejecución y cobro de la contribución de valorización en ese municipio según las disposiciones del Acuerdo 045 de 2013.

La Sala¹³ ha considerado que la contribución de valorización es un tributo que tiene por objeto financiar los costos en los que incurre la administración al construir una obra pública, y en esa medida, la contribución resulta «exigible únicamente a aquellos contribuyentes cuyos bienes inmuebles se ven beneficiados por el ejercicio de dicha actividad administrativa¹⁴; planteamiento que es concordante con los pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que se ha

¹² Exp. 26775, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

¹³ Sentencias de 31 de marzo de 2022, exp. 25585, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello y de 17 de junio de 2021, exp. 23352, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez.

¹⁴ Entre otras, las sentencias de 14 de junio de 2018, exp. 21654, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez y de 12 de septiembre de 2018, exp. 22219, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto.



destacado que el beneficio antes mencionado está asociado a un incremento del valor de la propiedad inmobiliaria, hecho que explica la imposición del tributo¹⁵».

En materia de tasas y contribuciones, el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política autoriza al Congreso, a las asambleas y a los concejos que deleguen en las autoridades administrativas la determinación de la tarifa, siempre y cuando dichas corporaciones de representación popular hayan señalado previamente el sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer el reparto.

No obstante, según lo expuso la Corte Constitucional en la sentencia C-155 de 2003¹⁶, en el caso de la contribución de valorización no es «formalmente correcto hablar de “tarifa”», precisamente por ser un gravamen creado con el fin de recuperar los gastos en que incurre una entidad para la ejecución de una obra de interés público y por estar diseñado para distribuir el valor agregado que dicha obra pública aporta o beneficia a ciertos inmuebles.

En esa medida, la Corte¹⁷ determinó que lo verdaderamente importante a la luz del principio de legalidad consiste en que los órganos de representación popular hayan predeterminado «los criterios básicos para (i) fijar el costo de la obra, (ii) calcular el beneficio que ella reporta y, (iii) establecer la forma de distribución de unos y otros entre quienes resultaron favorecidos patrimonialmente con la obra, siendo estos factores lo que podría asimilarse, en últimas, a la tarifa».

Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional ha reconocido que existe una suerte de competencias compartidas «donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados».

Para el estudio del caso concreto deben tenerse en cuenta las siguientes normas:

El Concejo de Rionegro, en uso de sus atribuciones conferidas por los artículos 287, 313, 317 y 338 de la Constitución, en concordancia con la Ley 25 de 1921 y los artículos 2 del Decreto 1604 de 1966 y 235 del Decreto 1333 de 1986, expidió el Acuerdo 045 del 07 de octubre de 2013 -Estatuto de Valorización del municipio de Rionegro-, modificado posteriormente por los Acuerdos 025 de 30 de septiembre de 2016 y 012 de 17 de julio de 2018. El artículo 2 del anterior estatuto definió el tributo analizado así:

«Artículo 2. Naturaleza jurídica. La Contribución de Valorización es un gravamen real, que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles ubicados en áreas urbanas, rurales y de expansión urbana del Municipio de Rionegro, que se benefician con la ejecución de la

¹⁵ Sentencias C-903 de 2011, MP: Luis Ernesto Vargas; C-525 de 2003, MP: Manuel José Cepeda y C-155 de 2003, MP: Eduardo Montealegre Lynett, que reiteran el criterio jurisprudencial fijado en las sentencias C-495 de 1998, MP: Antonio Barrera Carbonell y C-144 de 1993, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁶ MP: Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁷ Sentencia C-155 de 2003, MP: Eduardo Montealegre Lynett. Sobre el mismo asunto, ver la sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de 29 de agosto de 2019, exp. 21695, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez.



obra, plan o conjunto de obras de interés público. Es un instrumento de financiación que permite el desarrollo urbanístico y social del Municipio. Su recaudo tiene destinación específica a la construcción de las obras o plan o conjunto de obras para el cual se autorizó y/o la recuperación y/o rehabilitación de las mismas.»

Así mismo, el Estatuto de Valorización definió el hecho generador¹⁸ de la contribución como el beneficio que adquieren los bienes inmuebles como consecuencia de la ejecución de una obra, plan o conjunto de obras de interés público sin limitarlo al concepto de mayor valor del inmueble, el sujeto activo¹⁹, el sujeto pasivo²⁰ y la base gravable²¹, entendida como el costo de la respectiva obra dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, adicionados a un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un 30% más, destinados a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.

A su vez, el estatuto local estableció los métodos para calcular el beneficio adquirido por los predios de propiedad de los contribuyentes, derivado de la ejecución de la obra o conjunto de obras de interés público²², así como los procedimientos y etapas que deben adelantarse para decretarla y fijar el monto de la contribución a cargo de los sujetos pasivos.

Por su parte, el artículo 19 del referido cuerpo normativo estableció los supuestos que deben cumplirse para que se decrete una obra o proyecto a financiarse por medio de la contribución de valorización, de la siguiente manera:

«Artículo 19. Origen. La Decretación de una obra o Proyecto por la Contribución de Valorización se llevará a cabo sólo cuando en el Plan de Desarrollo haya establecido la financiación de obras de interés público, a través de la Contribución de Valorización, o por solicitud de los propietarios o poseedores de manera plural del área de influencia de la obra o conjunto de obras que ocasione beneficio a los inmuebles que lo constituyen.

Parágrafo: Aquellas obras o conjunto de obras contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial – P.O.T., en el Plan Integral de Desarrollo, serán decretadas conforme al Artículo 47 del presente Acuerdo y aquellas que no estén contempladas en dichos instrumentos de planificación, se autorizarán conforme a lo señalado en el Artículo 4º del presente Acuerdo.»

De acuerdo con artículo transcrito es claro que, en el municipio de Rionegro, la decretación de una obra o proyecto a financiarse por la contribución de valorización puede llevarse a cabo de dos formas.

La primera, consiste en la incorporación en el Plan de Desarrollo municipal, aprobado por el Concejo Municipal de Rionegro mediante un acuerdo, de la financiación de obras de

¹⁸ Artículo 5.

¹⁹ Artículo 6.

²⁰ Artículo 7.

²¹ Artículo 8.

²² Artículos 12 y 14.



interés público por medio de la contribución de valorización, caso en el cual deberá seguirse el procedimiento dispuesto en artículo 47 del Estatuto de Valorización que, como se verá más adelante, se denomina «Distribución» y está a cargo del alcalde del municipio demandado.

La segunda manera para realizar la decretación de una obra a financiarse con la contribución, parte del supuesto de que el plan de desarrollo municipal no hubiere contemplado alguna obra a financiarse mediante el referido gravamen. Sólo en este evento -contemplado en el párrafo-, debe entonces seguirse el trámite establecido en el artículo 4 *ib.*, el cual consiste en que el concejo del municipio deberá ordenar la ejecución de las obras a realizarse por el sistema de valorización mediante un acuerdo municipal independiente.

En el presente caso se evidencia que, mediante el Acuerdo 011 del 31 de mayo de 2016, y bajo el procedimiento establecido en la Ley 152 de 1994 -Orgánica del Plan de Desarrollo-, el Concejo de Rionegro adoptó el Plan de Desarrollo municipal para los años 2016 a 2019 «Rionegro Tarea de Todos», en cuyo componente de infraestructura y movilidad se describió, entre otras necesidades, la desarticulación y problemática de infraestructura y movilidad que afectaba al municipio y se concluyó que era «necesario actualizar el Plan Vial, realizar mantenimientos preventivos y correctivos de vías y, entre otros, construir, mejorar y conectar sistemas de movilidad amigables con los peatones». En consecuencia, en dicho «Plan Vial Estratégico» se identificaron, detalladamente, las obras susceptibles de financiarse con la contribución de valorización (Anexo 1) y dicho tributo se contempló como una de las fuentes de financiación para su construcción. Al respecto, en el referido Plan de Desarrollo se indica:

«La financiación del Plan de Desarrollo 2016-2019 contempla como fuentes esenciales los recursos propios, el Sistema General de Participación, las compensaciones urbanísticas, la plusvalía, la cofinanciación en los niveles internacional, nacional y departamental, y de carácter público y/o privado, los Fondos Especiales, las sobretasas y las estampillas. Otras fuentes como el Sistema de Valorización y Endeudamiento son también consideradas. En cuanto a la cofinanciación, se hará énfasis en las Alianzas Públicas-Privadas (APP), donde se espera fortalecer la inversión.»

Ahora bien, el artículo 18 del Estatuto de Valorización estableció las etapas que comprenden el proceso de aplicación del sistema de la contribución de valorización, dentro de las cuales, se encuentran las de prefactibilidad, decretación, distribución, recaudo, entre otras. Así, en lo que interesa a este proceso, el artículo 20 *ib.* define la etapa de prefactibilidad como el conjunto de análisis previos que debe realizar el municipio de Rionegro para determinar si una obra es susceptible de financiarse mediante la contribución de valorización. A su turno, el artículo 21 *ib.* precisa que la etapa de decretación estará a cargo del Alcalde, quien deberá observar las obras contempladas en los actos del concejo que dan origen a la decretación del proyecto de valorización - Plan de Desarrollo o acuerdo independiente-. Dicha disposición señala:



«**Artículo 21. Definición de la decretación.** Es el acto administrativo expedido por el Alcalde o quien éste delegue, mediante el cual se señalan las obras o proyectos susceptibles de financiar (sic) total o parcialmente con la contribución de valorización, ordena la realización de los estudios definitivos de la obra y convoca a los propietarios y poseedores de los inmuebles de la zona de citación a declarar sus inmuebles y a elegir la Junta de Representantes, además contendrá los siguientes aspectos:

1. Listado de las obras o proyectos a analizar.
2. Delimitación de la zona de citación.
3. Determina la cantidad de miembros que compondrá la Junta de Representantes.
4. Fija los honorarios de los miembros particulares de la Junta de Representantes (...).»

Por su parte, el artículo 47 del ordenamiento en mención define la etapa de la distribución así:

«**Artículo 47. De la distribución.** Es el acto administrativo expedido por el Alcalde Municipal, en el cual se determinan las obras a financiar por el sistema de la contribución de valorización, se ordena su ejecución en el evento de no haberse iniciado y se asigna la contribución de valorización que cada propietario o poseedor ha de pagar, de acuerdo con el beneficio obtenido o por obtener en sus inmuebles o predios (...).»

Finalmente, el artículo 56 del Estatuto de Valorización precisa que la Secretaría de Hacienda de Rionegro tiene derecho a percibir el pago de la contribución de valorización por parte de los contribuyentes y, por lo mismo, en caso de no pago, es la autoridad competente para iniciar un proceso de cobro coactivo (artículo 62 *ib.*).

En el presente caso, a la luz de lo expuesto y advirtiéndose que el fondo de la discusión recae sobre las razones que alega la apelante para sostener que hubo irregularidades en el procedimiento para decretar la contribución sobre la falta de competencia del alcalde para expedir los actos enjuiciados debido a la presunta inexistencia de acuerdo previo del concejo que autorizara el cobro de la contribución, se abordará lo pertinente.

Para la Sala, la decretación del proyecto «Rionegro se valoriza» se llevó a cabo en armonía con lo dispuesto en el artículo 19 del Estatuto de Valorización, dado que las obras que conforman dicho proyecto fueron incluidas en el Anexo 1 del Plan de Desarrollo -Acuerdo 011 de 2016-, el cual fue aprobado por el Concejo de Rionegro. De ahí que el origen de la decretación del proyecto y su financiación con el tributo en controversia hubiese sido aprobado por el órgano de representación popular, a través del procedimiento establecido por el propio ente territorial, el cual, por demás, no fue demandado por la demandante.

En esa medida, después de realizar los estudios de factibilidad, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 21 del Estatuto de Valorización, el alcalde de Rionegro cumplió con la etapa de decretación y, en consecuencia, expidió la Resolución 567 de 5 de junio de 2017, por la cual decretó las obras susceptibles de financiarse total o parcialmente con la contribución de valorización -las cuales están en línea con las señaladas en el Anexo 1 del Plan de Desarrollo para los años 2016 a 2019-, y determinó como zona de citación, es decir, el



área que sería beneficiaria de la construcción del proyecto, toda la comprensión territorial del municipio de Rionegro, de acuerdo con lo establecido en los estudios de prefactibilidad.

Con fundamento en todo lo anterior, y según lo dispone el artículo 47 del Estatuto de Valorización, el alcalde del municipio demandado expidió la Resolución Distribuidora 939 de 16 de octubre de 2018 -acto demandado en este proceso-, mediante la cual distribuyó la contribución de valorización para la financiación del proyecto «Rionegro se valoriza», determinando como valor a distribuir la suma de \$450.000.000.000.

Por lo expuesto, es claro que se cumplió con el procedimiento establecido en el municipio de Rionegro para decretar y distribuir la contribución de valorización. No es cierto que el concejo municipal estuviese obligado a establecer en el plan de desarrollo la forma para liquidar la contribución, puesto que ese órgano de elección popular ya había establecido mediante acuerdo -el Estatuto de Valorización-, los elementos esenciales de la contribución y el sistema y los métodos para que las autoridades administrativas del municipio de Rionegro los concretaran o desarrollaran. En tal sentido, previo a la expedición de la resolución distribuidora, y siguiendo los procedimientos previstos por el concejo municipal, el alcalde de Rionegro ordenó la realización de estudios de prefactibilidad y factibilidad para efectos de determinar el costo de la obra, calcular los beneficios que ella reportaría a los inmuebles ubicados dentro de la zona de citación y establecer la forma de distribución entre los sujetos pasivos.

Lo anterior, no sólo está en armonía con el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución, sino también con los artículos 2 del Decreto Legislativo 1604 de 1966 y 235 del Decreto Ley 1333 de 1986²³, conforme a los cuales «(e) establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecute las obras (...)». De ahí que no quede duda de que el alcalde del municipio de Rionegro, como autoridad administrativa ejecutante de las obras, era el competente para, en desarrollo del Estatuto de Valorización, distribuir y fijar el monto de la contribución de valorización, de acuerdo con las obras específicamente aprobadas por el concejo municipal mediante el Acuerdo 011 de 31 de mayo de 2016 -Plan de Desarrollo para los años 2016 a 2019 «Rionegro Tarea de Todos»-.

Al respecto, es necesario destacar que, según el artículo 6 del Acuerdo 045 de 7 de octubre de 2013, el «*Municipio de Rionegro es el sujeto activo del gravamen discutido, de manera que en él radican las potestades tributarias de administración, fiscalización, control, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro*», por ser la autoridad administrativa la llamadas a concretar la contribución de valorización, atendiendo a los sistemas o métodos, que son los parámetros o directrices fijadas por el concejo municipal como órgano de representación popular, quien es el que determina los elementos esenciales del tributo.

²³ Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.



Sobre este particular, la Corte Constitucional en sentencia C-155 de 2003²⁴ señaló que «las entidades administrativas que ejecutan las obras no son quienes crean el tributo sino las encargadas de concretarlo bajo los parámetros que definan las respectivas corporaciones de representación popular». Y, en armonía con ello, el Consejo de Estado²⁵ manifestó:

«La facultad de administrar y recaudar los tributos previamente establecidos en la ley, las ordenanzas y los acuerdos, según el caso, como se anotó antes, apunta a las actividades de gestión relacionadas con la organización, administración y recaudo del tributo, la cual se reitera, es delegable y también tiene respaldo constitucional en el inciso 2º del artículo 338 citado, norma que atribuye a las autoridades administrativas competencia para fijar la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes por concepto de recuperación de costos y servicios.»

Por las razones anteriores, la Sala concluye que no está llamado a prosperar el cargo de apelación, en tanto que el alcalde estaba facultado para distribuir la contribución de valorización mediante los actos enjuiciados en este proceso respecto de las obras aprobadas por el concejo municipal en el acuerdo que adoptó el plan de desarrollo municipal para los años 2016 a 2019.

En lo que concierne al segundo de los problemas jurídicos planteados, es decir, la alegada vulneración al debido proceso de la actora, el tribunal concluyó que la resolución distribuidora se notificó por medio de edicto acompañado de avisos radiales y publicación en diarios de amplia circulación y en la página web de la entidad, atendiendo lo dispuesto en el artículo 49 del estatuto de valorización local, acto contra el cual procede únicamente el recurso de reposición, por lo que no se trasgredió el debido proceso de la demandante. A esto se opone la apelante, quien aduce que la resolución distribuidora ordenó el pago de la primera cuota con la notificación del acto, lo que impidió discutir las sumas determinadas por la administración y, además, reiteró que el recurso procedente es el de reconsideración.

Al respecto se destaca que el artículo 55 del estatuto de valorización municipal dispone que la contribución de valorización será exigible una vez ejecutoriado el acto administrativo que la asigne o modifique o desde la fecha posterior en que el mismo acto señale. A su turno, el artículo 56 *ib.* prevé que «(u)na vez en firme el acto administrativo que distribuye la contribución de valorización, el Municipio de Rionegro a través de la Secretaría de Hacienda adquiere el derecho de percibirla y el contribuyente asume la obligación de pagarla (...)».

En la parte resolutive de la resolución distribuidora demandada consta lo siguiente en cuanto a la exigibilidad de la contribución:

«Artículo séptimo: Fijar como plazo máximo para cancelar la contribución de valorización (...) el de SESENTA (60) MESES, en cuotas mensuales con un interés de financiación igual al 1.13% liquidado mensualmente sobre el saldo de la contribución a partir de la primera cuota.

²⁴ M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

²⁵ Sentencia del 10 de julio de 1988, exp. 11001-03-27-000-1997-08370-01, CP: Delio Gómez Leyva.



(...)

Parágrafo 2. La primera cuota será facturada a partir de la firmeza de este acto administrativo para cada propietario o poseedor.

(...)

Artículo noveno: Ofrecer al contribuyente que realice el pago total de la obligación de contado una vez quede en firme la presente resolución y expedido el primer documento de cobro, un descuento del 10% sobre el gravamen asignado.»

Obsérvese que el acto enjuiciado estableció dos posibilidades para pagar la contribución: la primera, mediante un único pago del total de la obligación, y la segunda, en cuotas mensuales. En ambos casos se dispuso que la deuda tributaria sería exigible a partir de la firmeza de la resolución demandada, como lo señala el estatuto de valorización municipal. De esa manera, no es de recibo el argumento de la apelante frente a la alegada vulneración del derecho al debido proceso basado en que la administración exigió el gravamen a partir de la sola notificación de la resolución enjuiciada, sin permitir discutir las sumas determinadas por la entidad territorial.

En relación con lo anterior, el artículo 51 del estatuto de valorización municipal dispone que contra el acto administrativo de asignación o distribución de la contribución solo procede el recurso de reposición, como en efecto lo establece el artículo décimo séptimo del acto enjuiciado. Si bien la apelante repara en que el recurso procedente es el de reconsideración a la luz del Decreto 160 de 2014²⁶, lo cierto es que, por ser norma especial, las reglas del estatuto de valorización local tienen prelación sobre las disposiciones generales del estatuto tributario municipal, debido a que en este caso lo que se discute es el recurso procedente contra la resolución distribuidora de la contribución de valorización²⁷.

Así, según lo dispone el artículo 87 del CPACA, en el evento de que se interponga un recurso contra un acto administrativo, este quedará en firme desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión que los desate. Por ende, no le asista razón a la apelante en su argumento de que la resolución distribuidora exigió la contribución a partir de su notificación, pues es claro que contra dicho acto procedía el recurso de reposición que, por demás, fueron interpuestos oportunamente por la parte demandante y en ellos se propusieron los motivos de inconformidad contra el acto de distribución. De esa manera, lo que está probado en el proceso es que el sujeto pasivo del gravamen discutió la decisión de la administración que ahora se demanda.

²⁶ «POR EL CUAL SE ADOPTA EL RÉGIMEN PROCEDIMENTAL EN MATERIA TRIBUTARIA PARA EL MUNICIPIO DE RIONEGRO – ANTIOQUIA».

²⁷ Al respecto, el artículo 5 de la Ley 57 de 1887 preceptúa que «(l)a disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general».



En ese orden, no se comprobó la alegada vulneración al debido proceso de la demandante, razón por la que el cargo de apelación no está llamado a prosperar.

Conclusión

Por lo razonado en precedencia, se concluye que *i)* la contribución de valoración fue decretada de acuerdo a lo establecido en la normatividad municipal y el alcalde del municipio de Rionegro era competente para proferir los actos de distribución y cobro del tributo en discusión, y *ii)* la administración no vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la parte demandante pues es claro que el acto fue notificado en debida forma y contra el mismo procedía el recurso de reposición que, por demás, fueron interpuestos oportunamente y en ellos se propusieron los motivos de inconformidad contra el acto de distribución de la contribución de valoración.

En consecuencia, ante la improcedencia de los reparos formulados, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia.

Costas

De conformidad con lo previsto en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, y teniendo en cuenta el criterio de la Sala, no se condenará en costas -gastos del proceso y agencias en derecho-, toda vez que no está probada su causación.

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. Confirmar** la sentencia de 4 de junio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Quinta de Decisión.
- 2. Sin condena en costas en segunda instancia.**

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

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



Radicado: 05001-23-33-000-2019-02591-01 (29054)
Demandante: Alianza Fiduciaria S.A.

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente
Salva Voto

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
ELEONORA LOZANO RODRÍGUEZ
Conjuez

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>