

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., quince (15) de noviembre dos mil dieciocho (2018)

Radicación: 76001-23-33-005-2018-00231-01 (24034)
Asunto: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante: Mariano Alfonso Ramos Giraldo
Demanda: Municipio de Yumbo
Temas: Resuelve recurso de apelación – Rechazo de la demanda

AUTO – Resuelve recurso de apelación

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el auto de 9 de mayo de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante el cual rechazó la demanda por caducidad de la acción.

ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control¹ de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [en adelante CPACA], Mariano Alfonso Ramos Giraldo solicitó como pretensiones:

“PRIMERA: Declárese la NULIDAD y por consiguiente dispóngase que cesen totalmente los efectos jurídicos de los actos administrativos:

- a. Acto ficto o presunto negativo del Consejo de Valorización de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos de Yumbo que resuelve desfavorablemente el recurso de apelación;
- b. Oficio No. 180.29.23 de 11 de enero de 2018, notificado personalmente el 12 de enero de 2018,
- c. Oficio No. 180.32.192330 de 11 de diciembre de 2017, notificado personalmente el 13 de diciembre de 2017.
- d. Oficio No. 180.32.19.2087 de 30 de octubre de 2017, notificado personalmente el 4 de noviembre de 2017.

SEGUNDA: Declárese la NULIDAD de las siguientes disposiciones de orden municipal:

¹ Demanda fls. 2-26.

1. Artículo (Sic) 1 y 4 de la Resolución 358 del 21 de agosto de 2014, expedida por el Alcalde Municipal de Yumbo, respecto del predio 00-03-0005-0765-000, matrícula inmobiliaria 370-93161
2. Artículos 396 y 397 del Acuerdo 24 del 27 de diciembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Yumbo.

TERCERA: A título de restablecimiento de derecho ordénese; AL MUNICIPIO DE YUMBO – ALCALDIA MUNICIPAL – SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS, recalcular, reliquidar y refacturar el tributo de contribución por valorización, liquidado mediante Resolución No. 358 del 21 de agosto de 2014 del alcalde de Yumbo, de acuerdo con el factor de desarrollo, teniendo en cuenta la construcción de los 31.600 metros cuadrados o lo que se acredite en el proceso, respecto del predio identificado con No. Predial actual 00-03-00-00-0005-0765-0-00-000000 No predial anterior 00-03-0005-0765-000, matrícula inmobiliaria 370-93161 de propiedad de la señora JULIA EMMARAMOS GIRALDO CC 38.982.330, persona difunta, hermana y poderdante general de mi prohijado.

CUARTA: A título de restablecimiento de derecho ordénese: AL MUNICIPIO DE YUMBO – ALCALDIA MUNICIPAL – SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS, recalcular, reliquidar y refacturar los intereses de mora de la nueva obligación que se origine, de acuerdo con el artículo 12 de la ley 1066 del 2006, por el pago inoportuno del tributo de contribución por valorización, liquidado mediante Resolución No. 358 del 21 de agosto de 2014 (...).

QUINTA: A título de restablecimiento del derecho y de conformidad con lo previsto en el parágrafo del artículo 634 del estatuto tributario ordénese; AL MUNICIPIO DE YUMBO – ALCALDIA MUNICIPAL – SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS, suspender los intereses moratorios del tributo de valorización (...)

SEXTA: A título de restablecimiento de derecho ordénese; AL MUNICIPIO DE YUMBO – ALCALDIA MUNICIPAL – SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS, suspender el cobro de intereses moratorios o de a (Sic) cualquier naturaleza y el proceso persuasivo del tributo de contribución por valorización (...)

SÉPTIMA: A título de reparación ordénese; AL MUNICIPIO DE YUMBO – ALCALDIA MUNICIPAL – SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS, reconocer y pagar al accionante los daños y perjuicios derivados del cálculo, liquidación y facturación incorrecta del tributo de contribución por valorización e intereses moratorios, consistentes en la suma pagada o, a pagar de: a) \$975.486.906 por concepto de contribución por valorización y/o del mayor valor o diferencia que hubiere y la financiación e intereses de mora que se acredite de conformidad con la Resolución No. 358 del 21 de agosto de 2014 expedida Admón (sic) de Yumbo y b) \$82.706.596, por concepto de gastos generados en la defensa judicial, para efecto de revertir la certificación ante el IGAC y el proceso tributario subsecuente que contra el predio de iteres adelanta la administración de yumbo, o lo que se acredite en el proceso.

(...)"

La demanda se presentó el 5 de marzo de 2018² ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que en providencia del 9 de mayo de 2018, rechazó la demanda al considerar que había operado el término de caducidad.

AUTO APELADO

En la providencia recurrida³, el *a quo* rechazó la demanda al advertir que, en el *sub examine*, el acto administrativo que determina una situación particular para el demandante es la Resolución 358 del 21 de agosto de 2014, porque le impuso una obligación tributaria. Por lo tanto el Tribunal consideró que dicho acto debía ser demandado dentro del término de caducidad para los actos de contenido particular.

En consecuencia, en el auto apelado se advirtió que la demanda no se presentó en el término legal, como quiera que la parte actora radicó la demanda el 5 de marzo de 2018, es decir, cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad.

RECURSO DE APELACIÓN

En escrito radicado el 25 de mayo de 2018, el apoderado de la demandante interpuso recurso de apelación, para que se revocara el auto que rechazó la demanda por caducidad⁴. Como fundamentos del recurso expuso lo siguiente:

En primer lugar, sostuvo que el acto mediante el cual se asigna la contribución por valoración es un acto de carácter general o mixto, sobre el cual no opera el fenómeno de la caducidad; sin embargo, el *a quo* consideró que la Resolución 358 del 21 de agosto de 2014, es un acto particular y concreto que debía ser demandado dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación.

Advierte que como la Administración le otorgó a la Resolución 358 de 2014 el carácter de acto general, no se surtió la notificación en la forma prevista en el artículo 66 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En segundo lugar, estimó que el *a quo* omitió la acumulación de pretensiones: (i) de nulidad simple contra los artículos 1 y 4 de la Resolución 358 de 2014 y los artículos 396 y 397 del Acuerdo 24 de 2016, y (ii) las de nulidad y restablecimiento del derecho contra los Oficios 180.29.23 de 2018, 180.32.192330 de 2017 y 180.32.19.2087 de 2017;

² Folio 138 -139 c. p.

³ Folios 141 - 146 c. p.

⁴ Folios 148-187 c. p.

que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Precisó que la parte demandante no pretende revivir términos fenecidos porque los oficios demandados son verdaderas expresiones de voluntad de la Administración que crean o modifican un derecho.

CONSIDERACIONES

La Sala es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la providencia que rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con los artículos 125 y 243 [1] del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este caso, la discusión se centra en establecer si los actos acusados podrían ser impugnados por medio de control de nulidad simple, o si por el contrario como lo planteó el *a quo*, por contener disposiciones de carácter particular y concreto, el medio de control procedente era el de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, debe determinarse si dentro del presente asunto operó el fenómeno de caducidad.

Específicamente se debate (i) la legalidad del artículo 1º de la Resolución 358 de 2014, en lo que tiene que ver con la asignación particular del predio que posee el demandante, y (ii) los incisos 2 a 4 del artículo 4 de la Resolución 358 de 2014, y los artículos 396 y 397 del Acuerdo 024 de 2016 sobre liquidación de intereses.

Por último, será necesario referirse al contenido de los Oficios nro. 180.29.23 de 11 de enero de 2018, notificado personalmente el 12 de enero de 2018, Oficio nro. 180.32.192330 de 11 de diciembre de 2017, notificado personalmente el 13 de diciembre de 2017 y el Oficio nro. 180.32.19.2087 de 30 de octubre de 2017, notificado personalmente el 4 de noviembre de 2017, para determinar si por su naturaleza son susceptibles de ser demandados.

Respecto de los actos demandados, el medio de control y la caducidad

Los artículos 137 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contemplan los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, cuya finalidad es restablecer el ordenamiento jurídico transgredido por los actos administrativos dictados por la Administración. Dependiendo de la naturaleza de los actos cuya nulidad se pretenda, corresponde formular pretensión de nulidad, o la de

nulidad y restablecimiento del derecho, o incluso la acumulación de las citadas pretensiones.

La demanda de nulidad procede contra actos administrativos de contenido general y abstracto, en la que se busca que se declare la nulidad de un determinado acto administrativo de carácter general, de manera que desaparezca del ordenamiento jurídico. Excepcionalmente, podrá atacarse un acto particular a través del medio de control de nulidad en los siguientes casos, conforme con lo establecido en el inciso 4º del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011:

"1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.

1. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
2. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
3. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente."

(Subraya el Despacho)

Por su parte, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho procede contra actos administrativos particulares, cuando se considere lesionado un derecho subjetivo que está amparado en una norma jurídica. Las pretensiones en este caso son que se declare la nulidad de los actos particulares y que, como consecuencia, se restablezca el derecho.

En el caso en concreto el señor Mariano Alfonso Ramos Giraldo, pretende la nulidad contra los siguientes actos:

1.1 Artículo 1 de la Resolución No. 358 del 21 de agosto de 2014, expedida por el Alcalde Municipal de Yumbo, respecto del predio 00-03-0005-0765-000, matrícula inmobiliaria 370-93161, que dispone:

**"RESOLUCIÓN No. 358 del 2014
(21 AGO 2014)**

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA EL PRESUPUESTO Y SE APRUEBA LA DISTRIBUCIÓN Y ASIGNACIÓN INDIVIDUAL DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE OBRAS, AUTORIZADO MEDIANTE ACUERDO 027 DE DICIEMBRE 14 DE 2012 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

La Resolución 358 de 2014 fue publicada en el *Diario Occidente* el 31 de agosto de 2014⁶, por lo tanto, el término de caducidad para presentar demanda de nulidad y restablecimiento del derecho venció el 31 de diciembre de 2014, término que se extendió por vacancia judicial al primer día hábil siguiente; es decir, al 12 de enero de 2015. Toda vez que la parte actora radicó la demanda el 5 de marzo de 2018, se concluye que fue radicada cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad.

1.2 Artículo 4 de la Resolución No. 358 del 21 de agosto de 2014, expedida por el Alcalde Municipal de Yumbo, respecto del predio 00-03-0005-0765-000, matrícula inmobiliaria 370-93161, que dispone:

“ARTÍCULO CUARTO: Determinar para la Contribución de Valorización Municipal el descuento y el plazo para el pago de contado y por cuotas, los intereses de mora y los intereses de financiación así: Descuento 10% de descuento por pronto pago de contado si paga hasta el 31 de diciembre de 2014, la totalidad de la contribución. Plazo: 20 trimestres de plazo a partir del 01 de octubre de 2014, según el monto de la contribución a pagar así:

MONTO DE LA CONTRIBUCIÓN		PLAZO: TRIMESTRE
0.00	5.00.000.00	2
5.00.001.00	10,000,000.00	4
10,000,001.00	30,000,000.00	8
30,000,001.00	50,000,000.00	12
50,000,001.00	100,000,000.00	16
>100,000,000.00		20

Intereses de mora: Las contribuciones que no se cancelen dentro del plazo establecido se recargaran con una tasa equivalente a los intereses de mora establecidos para las obligaciones tributarias fijadas por el gobierno nacional en cumplimiento a lo establecido en el artículo 635 del Estatuto Tributario Nacional.

El interés de mora se liquidara sobre el saldo insoluto de la contribución y se cobrara en forma adicional al interés de financiación que corresponda para cada obra y por el tiempo que transcurra hasta la cancelación de la deuda.

Intereses de Financiación: Las contribuciones que no se paguen en su totalidad de contado, se recargarán con interés de financiación equivalente a las tasas DTF más seis (6) puntos porcentuales, efectivo anual a partir del vencimiento de la primera cuota.

(...)”

Por su parte, el artículo 4 de la Resolución 358 de 2014 contiene disposiciones de carácter general, que se refieren a la regulación y liquidación de intereses de mora en el caso del pago extemporáneo de la contribución por valorización. Esta norma no se refiere a la situación

⁶<https://occidente.co/wp-content/version-impresada/2014/Diario%20pdf%2031%20de%20agosto%20de%202014.pdf>

particular del predio del demandante, razón por la cual la Sala considera que en relación con esta disposición jurídica es preciso el análisis de la legalidad con fundamento en el medio de control de nulidad simple.

Así, concluye la Sala que es procedente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto del artículo 1º de la Resolución 358 de 2014, y el medio de control de nulidad simple respecto del artículo 4 de la citada Resolución.

1.3 Los artículos 396 y 397 del Acuerdo 024 del 27 de diciembre de 2016, que señalan:

**"ACUERDO No. 024
(27 DIC 2016)**

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y ACTUALIZA EL ESTATUTO TRIBUTARIO PARA EL MUNICIPIO DE YUMBO VALLE DEL CAUCA Y SE OTORGAN FACULTADES AL ALCALDE"

(...)

ARTICULO 396.- INTERÉS DE PLAZO.- El nuevo texto es el siguiente: Quienes se acojan al pago de las contribuciones de valorización por cuotas, pagarán una financiación equivalente a la DTF más uno punto ocho (1.8) porcentuales.

En todo caso la tasa de financiación del pago no podrá ser inferior a las tasas de intereses pactadas en los créditos que el Municipio de Yumbo obtenga para la financiación de la ejecución de la obra, plan o conjunto de obras.

Cuando el contribuyente desee cancelar la totalidad del capital adeudado, solamente se cobrará la financiación causada hasta la fecha en caso de que se efectuó dicho pago.

ARTÍCULO 397. INTERESES DE MORA. Las contribuciones de valorización en mora de pago, se recargan con una tasa equivalente a los intereses de mora establecidas para las obligaciones tributarias fijadas por el gobierno nacional, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 635 del Estatuto Tributario Nacional.

El interés por mora se liquidará sobre el saldo de la contribución y se cobrará de forma adicional al interés de financiación que corresponda según la tasa determinada por cada obra y por el tiempo que trascurra hasta la cancelación de la deuda".

Respecto de la solicitud de nulidad de los artículos 396 y 397 del Acuerdo 024 de 2017, por el cual se modificó y actualizó el Estatuto Tributario para el Municipio de Yumbo, concluye la Sala que sí procede el medio de control de nulidad simple, por ser disposiciones de carácter general que regulan en el mismo sentido del artículo 4 de la Resolución 358 de 2014 los intereses moratorios en caso de extemporaneidad en el pago de la contribución por valorización.

Por último, verificado el medio de control procedente, corresponde verificar si el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca es competente para conocer del presente asunto.

Al respecto, se debe considerar en primera medida que la competencia del medio de control de nulidad simple de actos de los Tribunales Administrativos está circunscrita al estudio de la legalidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden departamental y de los Jueces Administrativos de aquellos proferidos por funcionarios u organismos del orden municipal en primera instancia, de conformidad con los artículos 152 (numeral 1) y 155 (numeral 1) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Advierte la Sala que la Resolución nro. 358 del 2014 y el Acuerdo 024 de 2016 fueron expedidos autoridades del municipio de Yumbo, razón por la cual el competente para conocer el asunto en primera instancia es el Juzgado Administrativo del Circuito de Cali, de conformidad con el numeral 1º del artículo 155 del CPACA⁷.

1.4 Adicionalmente, se observa que en este caso se demandaron a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho los Oficios Nos. 180.29.23 de 2018⁸, 180.32.192330 de 2017⁹ y 180.32.19.2087 de 2017¹⁰, que se refieren a la liquidación de la contribución por valorización del predio del demandante, ubicado en la Calle 11 entre 28A - 32. Estos actos se refieren a la situación particular del predio del demandante en los siguientes términos:

-El Oficio nro. 180.32.19.2087 de 2017¹¹, en el que se expuso la metodología para liquidar la contribución por valorización, y se manifiesta cuáles fueron los parámetros utilizados por el municipio para liquidar la contribución correspondiente al inmueble que posee el actor.

-El Oficio nro. 180.32.192330 de 2017¹², en el que se niega la solicitud del actor de corrección de la liquidación de la contribución por valorización, de conformidad con la información sobre las condiciones físicas del predio certificadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

⁷ **Art. 155.- Competencia de los jueces administrativos en primera instancia.** Los jueces administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplen funciones administrativas.
(...)"

⁸ Fl. 2 -3 Cdo Ppal.

⁹ Fl. 15 Cdo Ppal.

¹⁰ Fl. 17 - 23 Cdo Ppal.

¹¹ Fl. 17 - 23 Cdo Ppal.

¹² Fl. 15 Cdo Ppal.

-Mediante el Oficio nro. 180.29.23 de 2018¹³ del 11 de enero de 2018, la Alcaldía de Yumbo resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el Oficio nro. 180.32.192330 de 2017, ratificando en todo la decisión contenida en el Oficio nro. 180.32.192330 de 2017.

De acuerdo con lo anterior, la Sala observa que en el Oficio nro. 180.32.19.2087 de 2017 de 2018, el municipio de Yumbo no se pronunció en relación con la determinación de la contribución por valorización del predio ubicado en la Calle 11 entre 28A – 32, sino que la Administración Tributaria señaló los parámetros y la metodología para liquidar la contribución de valorización.

Precisado lo anterior, la Sala advierte que el oficio citado no es objeto de control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, porque no crea, modifica o extingue una situación jurídica para el señor Mariano Ramos Giraldo.

La Resolución nro. 358 de 2014 es el acto que contiene una verdadera manifestación de la voluntad de la Administración, pues contiene la individualización de los elementos de la contribución por valorización y las razones y fundamentos de la liquidación y cobro de dicho tributo.

Por su parte, los oficios 180.32.192330 de 2017 y 180.29.23 de 2018 sí se refieren a la liquidación de la contribución de valorización cuestionada. Para la Sala, estas comunicaciones dan respuesta a una solicitud que pretendía revivir los términos de discusión sobre la liquidación del gravamen mencionado. En tanto ya había operado el fenómeno de caducidad de los actos particular que fijaron la contribución de valorización, como se expuso anteriormente, tales oficios no pueden dar lugar a reabrir el debate sobre la contribución de valorización.

En consecuencia la Sala i) rechazará parcialmente las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Mariano A. Ramos Giraldo, toda vez que operó el fenómeno de caducidad respecto del artículo 1º de la Resolución 358 de 2014, y los Oficios Nos. 180.29.23 de 2018, 180.32.192330 de 2017 y 180.32.19.2087 de 2017; ii) revocará parcialmente en relación con la demanda contra el artículo 4 de la Resolución nro. 358 de 2014, y los artículos 396 y 397 del Acuerdo 024 de 2016 y; ii) remitirá por competencia el expediente a los Juzgados Administrativos de Cali.

¹³ Fl. 2 -3 Cdo Ppal.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

RESUELVE

PRIMERO: Confirmar parcialmente el auto de 9 de mayo de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca objeto de apelación, en relación con **el rechazo de la demanda por caducidad** respecto del artículo 1º de la Resolución 358 de 2014, y los Oficios Nos. 180.29.23 de 2018, 180.32.192330 de 2017 y 180.32.19.2087 de 2017, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

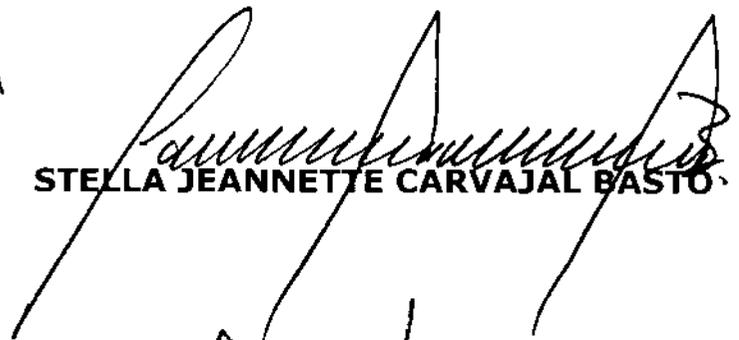
SEGUNDO: Revocar parcialmente el auto de 9 de mayo de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca objeto de apelación, en relación con la demanda contra el artículo 4 de la Resolución nro. 358 de 2014, y los artículos 396 y 397 del Acuerdo 024 de 2016.

TERCERO: Remitir por Secretaría el expediente a la Oficina Judicial de los Juzgados Administrativos de Cali para que efectúe el correspondiente reparto entre los Juzgados Administrativos de ese Circuito, y la demanda contra el artículo 4 de la Resolución 358 de 2014 y los artículos 396 y 397 del Acuerdo 024 de 2016 sea tramitada como de simple nulidad, previa la verificación de los requisitos para su admisión.

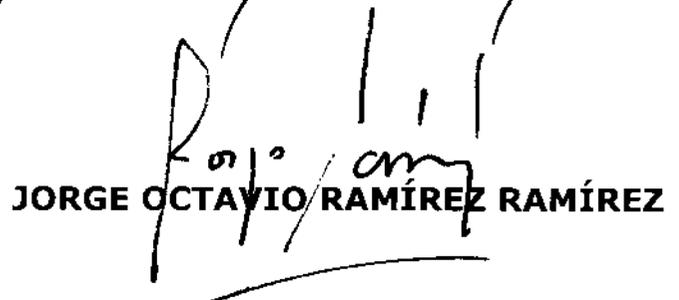
Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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


MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sección


STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO


JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ


JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

