

Señor(a)

JUEZ ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA (Reparto)

E. S. D.

REFERENCIA: DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE

**PEDRO NILSON AMAYA MARTINEZ** ciudadano colombiano mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 91281633 de Bucaramanga obrando en ejercicio del control político como Concejal del Municipio de Bucaramanga, respetuosamente acudo a usted con fundamento en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011 y con el interés de preservar el orden jurídico; por medio del presente escrito en forma respetuosa me permito presentar **DEMANDA** en uso del medio de control denominado **NULIDAD SIMPLE**, en contra de los Acuerdos del Concejo Municipal de Bucaramanga Nos. 061 y 075 del 16 y 31 de Diciembre del 2010, respectivamente, así como de la Resolución 0674 del 10 de Octubre de 2013 emitida por el Alcalde Municipal de esta ciudad.

## I. PARTES

**DEMANDANTE:** PEDRO NILSON AMAYA, identificado con cédula de ciudadanía N° 91'281.633 de Bucaramanga, residente de esta municipalidad con dirección de notificaciones en la Calle 35 N° 12-52 Edificio Nasa, Oficina 220. Correo electrónico: Pedroamaya125@hotmail, Teléfono: (318)226-2787

**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, con Nit: 890 201 222-0 Dirección: Fase I en la Calle 35 # 10-43. Fase II en la Carrera 11 # 34-52 de Bucaramanga, Santander – correo electrónico: “[notificaciones@bucaramanga.gov.co](mailto:notificaciones@bucaramanga.gov.co)”; Representado Legalmente por el Alcalde Municipal RODOLFO HERNANDEZ SUAREZ con Teléfono: 633700 - EXT 514, Correo: “mruedaa@bucaramanga.gov.co”

## II. DECLARACIÓN BAJO JURAMENTO

Manifiesto bajo la gravedad del juramento que no he promovido actuación similar a la presente por los mismo hechos.

## III. HECHOS Y OMISIONES

**Primero.** Con la Ley 25 de 1921, el Decreto Reglamentario 1604 de 1966 y el Código de Régimen Municipal, se creó el impuesto directo de valorización extendiéndolo a todas las obras de interés público ejecutadas por la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquier otra entidad de derecho público, siempre que beneficien a la propiedad inmueble.

**Segundo.** Mediante **Acuerdo N°061** del dieciséis (16) de diciembre del 2010, el Concejo Municipal de Bucaramanga expidió el "Estatuto de la Contribución de Valorización del Municipio de Bucaramanga", en su *TITULO IV* crea el **COMITÉ**

**DE VALORIZACIÓN** y en su artículo 12 dice: **“CONFORMACIÓN.** *Confórmese el Comité de Valorización del Municipio de Bucaramanga, el cual será integrado por: Alcalde o su delegado, Jefe Oficina Asesora de Planeación o quien haga sus veces, Jefe Oficina Asesora Jurídica o quien haga sus veces, Secretario de Infraestructura, Secretario de Hacienda, Jefe de la Oficina de Valorización Municipal.”*

Igualmente, en el **Artículo 13** dice **“FUNCIONES DEL COMITÉ DE VALORIZACIÓN.** *Las funciones del Comité de Valorización son las siguientes: Expedir su propio reglamento de funcionamiento y aprobar las actas de las sesiones. Establecer los parámetros y criterios para otorgar los tratamientos especiales definidos en el artículo 11. Definir la distribución o la inversión del superávit de un proyecto determinado. Aprobar la demarcación de las zonas de citación y zonas de influencia de cada proyecto o de cada sector del proyecto (...)”* Subrayas fuera del texto.

Ahora, el **Artículo 41** del mismo Estatuto dice **“FUNCIONES DE LA JUNTA DE REPRESENTANTES DE PROPIETARIOS Y POSEEDORES.** *La Junta de Representantes tendrá las siguientes funciones: (...) Conceptuar sobre las modificaciones a la zona de influencia (...)*”. Por otra parte, este mismo acuerdo en su **Artículo 45**, numeral 2, dice: **“CONTENIDO DE FACTIBILIDAD (...) 2. ESTUDIO DE BENEFICIO.** *Es el estudio que determinará el beneficio como consecuencia de la ejecución de una obra o conjunto de obras. ---Se denomina zona de influencia a la extensión territorial definida por el estudio de beneficio de la obra o conjunto de obras, hasta cuyos límites llegan los efectos del beneficio estimado de un proyecto de forma directa o reflejo que serán definidos al producirse el acto administrativo que distribuye las contribuciones.”* (Subrayas fuera de texto).

Ahora bien, el **Artículo 338 de la Constitución Política de Colombia**, establece que: *“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. **La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.**”*

De acuerdo a los anteriores planteamientos, se puede establecer que el Concejo Municipal de Bucaramanga, violó la norma constitucional, en la medida que en ningún momento dicha norma está autorizando crear un Comité integrado por funcionarios de la Alcaldía Municipal. Lo mismo ocurre con el inciso tercero del artículo 41 transcrito, en el cual se da como función de la Junta de Representantes de Propietarios y Poseedores, “conceptuar sobre las

modificaciones a la zona de influencia"; competencia que le corresponde exclusivamente al Concejo Municipal.

En el numeral 2 del Artículo 45 se otorgó al Representante Legal del Municipio o quien haga sus veces, la facultad para definir la zona de influencia en el acto administrativo que distribuye las contribuciones, violando una vez más la Constitución Política de Colombia.

En consecuencia, en el caso específico del Municipio de Bucaramanga, corresponde al Concejo Municipal determinar el sujeto activo, el sujeto pasivo (contribuyente y zona de influencia, Art. 5 Acuerdo Municipal 061 de 2010), hecho generador, la base gravable y si lo amerita la tarifa.

**Tercero.** Mediante **Acuerdo N°075** del treinta (30) de diciembre, el Concejo Municipal de Bucaramanga, decretó el cobro de algunas obras por valorización, y en su **Artículo Tercero** dice: "**SUJETO PASIVO.** *Fíjese como sujetos pasivos de la contribución de valorización a las personas naturales o jurídicas, patrimonios autónomos, sucesiones ilíquidas, y en general todos los propietarios o poseedores de inmuebles ubicados dentro de la zona de influencia de las obras declaradas de interés público, a financiarse por la contribución de valorización que recibieren un beneficio como consecuencia de la ejecución de las mismas.*"

Como se puede apreciar el artículo tercero del Acuerdo N°075 de 2010, enuncia que debe existir una zona de influencia, empero, dicha zona no fue delimitada y simplemente incluyó en el artículo cuarto el concepto de "zona de citación" la cual es meramente hipotética, siendo definida en el Estatuto o Acuerdo 061/2010 e igualmente por la Oficina de Valorización al describirla como una mera "estimación", tal como se observa en el Oficio N°3267 del primero (1°) de Diciembre del dos mil dieciséis (2016), emitido en respuesta al derecho de petición radicado en dicha dependencia de la Alcaldía Municipal, el cual se anexa a la presente demanda. Es decir, el Acuerdo 075 de 2010 decretó el "cobro" de valorización sin desarrollar el sujeto pasivo de dicha contribución al no definir o limitar la respectiva zona de influencia dentro de la cual deberían estar ubicados los inmuebles de cada propietario, poseedor, etc.

**Cuarto.** Posteriormente, la nueva Administración Municipal del periodo 2012-2015, emite el Acto Administrativo Distribuidor mediante **Resolución N°0674 del 10 de octubre del 2013**, suscrita por el Alcalde Municipal, "por medio de la cual se distribuye y asignan las contribuciones para la financiación por el sistema de valorización del proyecto general Plan Vial Bucaramanga Competitiva para el mejoramiento de la movilidad", que en su **Artículo Segundo**, dice: "Determinar como zona de influencia definitiva, la descrita en el estudio de factibilidad, establecida como: ZONA DE INFLUENCIA GENERAL 'plan vial Bucaramanga competitiva para el mejoramiento de la movilidad': Se toma como punto de partida la Carrera 15 con Calle 3 del Barrio Chapinero siguiendo en sentido Sur-Norte hasta el límite de la manzana 01060118 (incluida) bordeando la manzana (...)". Aunado a lo anterior, en su **Artículo Cuarto**, a la letra dice: "**ASIGNAR LA CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN** a los propietarios y/o poseedores de los predios relacionados en anexo número 1, de conformidad con la zona de influencia general, descrita en el artículo segundo del presente Acto Administrativo, registrada y establecida en el '**PLANO DE ZONA DE INFLUENCIA, en el Anexo No.2**. Los datos mediante los cuales se asigna la

*contribución corresponden a: Nombre, identificación del propietario, dirección, matrícula inmobiliaria, número predial, área del predio, factores, valor total de la contribución, plazo sugerido para la cancelación, relacionados en el LIBRO GENERAL DE CONTRIBUCIONES, (Anexo 1), que forma parte integral del presente acto.”*

Este Acto Administrativo al ser de menor jerarquía al Acuerdo Municipal y al no ser emitido por el Concejo Municipal, fue emitido sin competencia y en forma irregular con infracción de las normas en que debería fundarse, puesto que en su contenido resolvió determinar en el artículo segundo la “Zona de Influencia General”, y decretó tácitamente el sujeto pasivo de la zona de influencia. En síntesis, la mencionada Resolución N°0674 del 2013, vulnera la norma constitucional y los sendos pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, pues el Alcalde Municipal no tiene la competencia que recae exclusivamente sobre el Concejo Municipal de Bucaramanga para determinar el sujeto pasivo. Es decir, el Alcalde Municipal no podía imponer el sujeto pasivo de la contribución demandada sin sujetarse a la previa determinación del Concejo Municipal.

**Quinto.** El once (11) de Junio del dos mil ocho (2008), el Municipio de Bucaramanga a través del Acuerdo Municipal 006 aprobó el Plan de Desarrollo para la vigencia 2007 a 2011, estableciendo el sistema de contribución por valorización denominándolo como “*participación por valorización*”, generando ambigüedad en cuanto no define el tributo como “*contribución por participación en la valorización*”, sino como “participación”. Es decir, la terminología impedía que el contribuyente la percibiera como realmente era.

#### IV. CADUCIDAD

El propósito del medio de control interpuesto es la defensa del orden jurídico, razón por la cual no tiene término de caducidad y es procedente adelantarlos de conformidad con el artículo 137 de la ley 1437 de 2011.

#### V. PRETENSIONES

Señor Juez Administrativo de Bucaramanga, con fundamento en los hechos y consideraciones expuestas, solicito a usted respetuosamente:

1. DECLARAR LA NULIDAD del **Acuerdo N° 075** del 31 de Diciembre del 2010 expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga.
2. DECLARAR LA NULIDAD del Inciso 3 del Artículo 13 del **Acuerdo N° 061** del 16 de Diciembre del 2010 expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga.
3. DECLARAR LA NULIDAD del Inciso tercero del Artículo 41 del **Acuerdo N° 061** del 16 de Diciembre del 2010 expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga.
4. DECLARAR LA NULIDAD del Numeral 2 del Artículo 45 del **Acuerdo N° 061** del 16 de Diciembre del 2010 expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga.
5. DECLARAR LA NULIDAD de los Artículos segundo y cuarto de la **Resolución N°0674** de octubre 10 de 2013 emitida por el Alcalde Municipal de Bucaramanga.

## VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

### A. NORMAS VIOLADAS:

Los actos administrativos demandados violan las siguientes disposiciones jurídicas:

1. **De orden constitucional:** Artículo 338 de la Constitución Nacional
2. **De orden legal:** Ley 25 de 1921 por la cual crea el impuesto de valorización
3. **De orden reglamentario:**
  - a) Decreto Reglamentario 1604 del 24 de junio de 1966 por el cual se dictan normas sobre valorización
  - b) Artículo 5 del Acuerdo N° 061 del 16 de Diciembre del 2010 mediante el cual se expide el Estatuto de la contribución por valorización del Municipio de Bucaramanga, y que a su vez define el sujeto pasivo de la contribución por valorización.

### B. CONCEPTO DE VIOLACIÓN

- **Falta de Competencia**

Frente a los artículos segundo y cuarto de la Resolución N° 0674 de octubre 10 de 2013, es procedente la acción pública de nulidad simple en la medida que mediante dicho acto administrativo el Alcalde Municipal de Bucaramanga, expidió sin competencia, los apartes referidos, circunstancia que a su vez implica que éste acto administrativo produzca efectos nocivos que afecten en materia grave el orden público, político, económico y social, lo cual es una de las excepciones que establece el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 para pedir la nulidad de actos administrativos de contenido particular. No obstante, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en Sentencia del primero (1) de noviembre de 2012<sup>1</sup>, señaló que la Resolución que liquida y distribuye la contribución de valorización **es un acto de carácter general en relación con esa distribución.**

Ahora bien, respecto al “**Régimen jurídico de la contribución por valorización**”, el Consejo de Estado en anteriores providencias<sup>2</sup> ha señalado que “...*las contribuciones especiales se definen como un ingreso público ordinario, de carácter obligatorio y tasado proporcionalmente, que el Estado percibe de un grupo de personas, con destino a un fin específico, del cual, además, resulta una ventaja particular para los contribuyentes...*”<sup>3</sup>.

El Decreto 1604 de 1966<sup>4</sup> dispuso, en el artículo 1º:

"El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 como una 'contribución sobre las propiedades raíces que se benefician 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 benefician a la

---

<sup>1</sup> Sentencia de 1 de noviembre de 2012. C.P Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Rad. 17683

<sup>2</sup> Sentencia de 14 de junio de 2012. CP Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Rad. 18159.

<sup>3</sup> Arango Mejía, Álvaro. Libro del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Capítulo 3, Bogotá 1991.

<sup>4</sup> Por el cual se dictan normas sobre valorización

propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización".

De acuerdo con la anterior disposición, a partir del año 1966, la contribución de valorización se hizo extensiva a todas las obras de interés público que ejecute cualquier entidad de derecho público.

El **artículo 2º del mismo Decreto 1604 de 1966** dispuso que el establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harían por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecute las obras, y que el ingreso por la contribución se invertiría en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que fueran proyectadas por la entidad correspondiente.

Lo anterior significa que son dichas entidades de derecho público las competentes para regular lo relacionado con la forma de distribuir el gravamen, de determinar las **zonas de influencia**, de calificar si las obras son de beneficio general o de beneficio local, y de precisar la extensión de ese beneficio para toda el área urbana o rural o una parte cualquiera de ésta o de aquella.

De tal forma es claro que el establecimiento de la contribución de valorización corresponde al Concejo Municipal, de conformidad con los artículos 287, 313, 317 y 338 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 2º del Decreto Nacional 1604 de 1966 y con el artículo 235 del Decreto Ley 1333 de 1986.

Ahora bien, una vez revisado el Acuerdo Municipal N°075 del 2010, en su artículo cuarto, el Concejo Municipal de Bucaramanga, en el año 2010 se limitó a mencionar una "**Zona de Citación**" que se entiende como una mera expectativa, es decir, un área hipotética más no la "zona de influencia", es decir, el área delimitada de forma definitiva de acuerdo a los estudios de factibilidad. En aras de aclarar las diferencias entre estos dos conceptos, es necesario atender los recientes pronunciamientos del Consejo de Estado<sup>5</sup>, distinguiendo la zona de citación en contribución por valorización como "el área territorial que resulta beneficiada con la obra de acuerdo a **estudios previos** de factibilidad" y la zona de influencia en contribución por valorización como "el área territorial beneficiada con la obra de acuerdo con estudios **definitivos** de factibilidad"

Específicamente en lo que respecta a la competencia otorgada por el legislador para el **establecimiento del sujeto pasivo de la contribución de valorización**, la Constitución Política de Colombia en su artículo 338 dispuso lo siguiente:

**"ARTICULO 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los **concejos** distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los **acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.**

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

---

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA, Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 66001-23-31-000-2008-00019-01(19249). Actor: GABRIEL GERMAN LONDOÑO GUTIERREZ. Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.” (Subrayas y negrillas fuera del texto)

De acuerdo a lo anterior, es claro que en ejercicio de esa atribución legal, correspondía al CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA, mediante Acuerdo, desarrollar EL SUJETO PASIVO<sup>6</sup> de la contribución delimitando la zona de influencia definitiva para la contribución, y una vez hecho esto, el Municipio entraría simplemente a aprobar la ya desarrollada zona de influencia del proyecto, así como el monto distribuible por la obra. Empero, contrario a ello, el Alcalde Municipal, se extralimitó en sus funciones al imponer el sujeto pasivo de la contribución por valorización delimitando la zona de influencia, **sin ostentar la facultad legal** para ello, pues esta recae exclusivamente en el Concejo Municipal de acuerdo al imperativo constitucional ya mencionado.

La Resolución 0674 de octubre 10 de 2013 no era el acto administrativo idóneo para desarrollar el sujeto pasivo de la zona de influencia, máxime cuando la ley superior establece que debe constar en un Acuerdo del Concejo Municipal, en consecuencia, al incluirse la delimitación de la zona de influencia en el artículo segundo de la mencionada resolución, se evidencia que dicho acto administrativo se expidió con vicios de competencia y en forma irregular con infracción de las normas en que debería fundarse

En síntesis, se decretó por parte del Alcalde Municipal, el sujeto pasivo de la zona de influencia para la contribución de valorización, en contraposición a la norma constitucional, omitiendo la competencia asignada al Concejo Municipal para desarrollar dicha labor, la que además debería fundamentarse en los estudios definitivos de factibilidad.

- **Los actos administrativos demandados son contrarios al ordenamiento constitucional legal y reglamentario, siendo expedidos de forma irregular y con infracción de las normas en que debían fundarse.**

Se predica la nulidad del Acuerdo Municipal No.075 del 30 de Diciembre del 2010; la nulidad parcial del Acuerdo No.061 del 16 de Diciembre de 2010 y la nulidad parcial de la Resolución No. 0674 de octubre 10 de 2013, al desconocer el mandato constitucional, legal y reglamentario, expuesto bajo el acápite de las NORMAS VIOLADAS, toda vez que se encuentra demostrado que se incurrió en vías de hecho con su expedición, conforme las siguientes consideraciones:

El Acuerdo N°061 del 16 de Diciembre del 2010, Estatuto de Contribución de Valorización en el Municipio de Bucaramanga, acuerda en su artículo 5 el SUJETO PASIVO de la contribución, así:

**“Los sujetos pasivos de la contribución de valorización son** las personas naturales o jurídicas, patrimonios autónomos, sucesiones ilíquidas y en general todos los propietarios(as) o poseedores(as) de inmuebles ubicados dentro de la zona de influencia de la obra declarada de interés público, a financiar por la contribución de valorización, que reciban o recibieren un beneficio como consecuencia de la ejecución de una obra, plan o conjunto de obras de interés público.” (Negrillas y subrayas fuera del texto)

---

<sup>6</sup> Artículo 5 del Acuerdo N° 061 del 2010 donde enfáticamente señala que el sujeto pasivo será el que está ubicado dentro de la zona de influencia.

Cuando la Constitución Política de 1991, a cuyo amparo se expidieron las normas invocadas al dictarse los Acuerdos 061 y 075 del 2010, en su artículo 338 dispuso que *"En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales"*, estableció que esas corporaciones en la órbita de sus respectivas competencias y de manera privativa, deberían fijar directamente los elementos que conforman el tributo, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y las tarifas, como lo precisó la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. (Oct. 1o. / 87, exp. No. 1662, C. P. Dr. Jesús Vallejo Mejía).

Es indiscutible que el pilar fundamental de la contribución por valorización lo constituye la ubicación del inmueble, pues de acuerdo a ello es posible precisar si se encuentra o no dentro de la zona de influencia de la obra declarada de interés público. La omisión o inobservancia de este elemento de la contribución, vicia el proceso de creación del acto administrativo y al acto administrativo propiamente dicho, porque vulnera una exigencia de la norma, un requisito del acto y los derechos de los ciudadanos en general. Esto sin nombrar el quebrantamiento del debido proceso y la buena fe de los ciudadanos.

En ese afán monetarista y nunca social, el Concejo Municipal de Bucaramanga se desprendió de la función de señalar y limitar el SUJETO PASIVO de la contribución de valorización en dicha jurisdicción, que como es sabido, debe estar constituido por *"las personas naturales o jurídicas, patrimonios autónomos, sucesiones ilíquidas y en general todos los propietarios(as) o poseedores(as) de inmuebles ubicados dentro de la zona de influencia de la obra declarada de interés público, a financiar por la contribución de valorización, que reciban o recibieren un beneficio como consecuencia de la ejecución de una obra, plan o conjunto de obras de interés público."* Es decir, este Acuerdo 075 de 2010, desconoce la competencia del Concejo Municipal<sup>7</sup> para determinar el **sujeto pasivo de la zona de influencia** para el respectivo cobro por valorización, con el argumento de no ser posible ni procedente al momento de la expedición del Acuerdo de Cobro, señalar la ZONA DE INFLUENCIA<sup>8</sup>. Es todo un despropósito jurídico semejante ligereza, por cuanto el cobro fue decretado desde el año 2010 sin saberse a ciencia cierta quién era el sujeto pasivo de la contribución.

Los incisos 3 de los artículos 13 y 41, y el numeral 2 del artículo 45 del Acuerdo N°061 del dieciséis (16) de diciembre del dos mil diez (2010), son una manifiesta contradicción a lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución, al dejar a la discreción y autonomía de la **Junta de Representantes de propietarios y poseedores, conformada entre otros, por el Alcalde Municipal**, la decisión en concreto sobre la zona de influencia (y sus modificaciones) hasta cuyos límites llegarían los efectos del beneficio estimado de un proyecto señalando además que *"serán definidos al producirse el acto administrativo que distribuye las contribuciones."* Dicha determinación, como se precisó, debe ser tomada por el CONCEJO MUNICIPAL mediante ACUERDO que establezca la causación de la contribución respecto de cada obra, aspecto objetivo que implícitamente conlleva la determinación del SUJETO PASIVO de la obligación tributaria. Es evidente en tal sentido, que el Concejo de la localidad, actuó en contra de lo que manda la Constitución; si bien no puede afirmarse que delegó indefinidamente la función, sí la hizo extensiva a un órgano del ejecutivo Municipal en forma tal que en la práctica hace que sea éste quien decide **lo que constitucionalmente le corresponde al Concejo**. Por otra parte, en el afán de darle cuerpo al Acuerdo 075 de 2010, en lugar de desarrollar la correspondiente zona de influencia sobre la cual debía recaer el cobro que estaba decretando, simplemente enunció en el artículo cuarto una zona de CITACIÓN, que no tiene ningún efecto para determinar los sujetos pasivos, pues se insiste, éstos solo podían identificarse con la delimitación de la "zona de influencia" -de acuerdo a

<sup>7</sup> Artículo 338 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>8</sup> Ver literal H) del Oficio 3267 del 1 de diciembre del 2016 y el Oficio 2391 del 31 de octubre del 2016, suscrito por la Jefe de Oficina de Valorización de Bucaramanga.

lo acordado en el Estatuto de la Contribución por Valorización- y con base en unos estudios de factibilidad definitivos, precisamente, porque con fundamento en esos estudios es que se determina el área territorial definitiva que se beneficia por la ejecución de las obras.

Ahora bien, mediante Sentencia del siete (7) de octubre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), la sección cuarta de la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, aclaró lo siguiente:

*“Si, tal atribución, como en el caso que ocupa la atención de la Sala no es ejercida directamente por parte de la Corporación, sino que pretende deferirse a la Junta de Valorización, resulta manifiesta la contradicción de la disposición acusada con los textos constitucionales señalados. Cosa distinta sería que la Junta, dentro del ámbito de sus funciones administrativas, determinara con criterio técnico que la construcción de algunas obras se financiara con la contribución de valorización, y propusiera o recomendara al Concejo decretar lo correspondiente dentro del marco de sus atribuciones constitucionales.*

*Ahora bien: es evidente que el sentido finalístico de la imposición a través de los cuerpos de elección popular, se enmarca en el principio de que no hay tributo sin representación, de manera que sean los voceros de la comunidad quien con un criterio ajustado a la realidad social, a la capacidad económica de los habitantes y en forma general y equitativa tomaran frente a cada situación, la determinación de establecer un tributo, fin que no se consigue si es la Junta de Valorización la que según su solo criterio y por supuesto, sin representación popular, tome tal decisión.*

*Pero además, si el cotejo de la disposición acusada se efectuara con la Carta adoptada en 1991, la conclusión de la Sala sería idéntica, máxime teniendo en cuenta que la nueva Constitución, para preservar el principio de la imposición con representación, fue más explícita que la Carta anterior, al describir imperativamente hasta dónde deben ir, dentro de las órbitas de su competencia el Congreso, las Asambleas y los Concejos.” (Negrillas y subrayas fuera del texto)*

Con base en lo anterior, es evidente que la referida contribución por valorización se cobra a los sujetos pasivos de la zona de influencia, los cuales no fueron limitados, quedando dicho elemento de la contribución sin determinar, lo que permite inferir que se omitió realizar los correspondientes estudios de factibilidad que permitieran limitar la zona. Sin justificación legal válida, el Concejo Municipal decretó el COBRO por valorización mediante el Acuerdo N°075 de 2010, plasmando en el artículo tercero, la misma definición de “sujeto pasivo” que figuraba en el Acuerdo N°061 de 2010 o Estatuto, omitiendo así, el desarrollo y limitación de la “zona de influencia” definitiva sobre la cual recaería el correspondiente cobro de la contribución, y que a su vez debía obedecer a la realización de los correspondientes estudios de factibilidad.

**En síntesis**, el Acuerdo N°075 de 2010 que ordena el “cobro”, no desarrolló el sujeto pasivo de la zona de influencia, pese a que el Estatuto<sup>9</sup> en su numeral 5, establece que aquel debe ser el que se encuentre “**dentro de la zona de influencia**”, por ende, para que tenga efectos y validez jurídica debía fijarse por parte del Concejo Municipal a través de Acuerdo (según el artículo 338 constitucional), pues la mera definición contenida en el artículo cuarto del referido Acuerdo no tiene efecto alguno, máxime cuando solo se limita a transcribir la definición de “sujeto pasivo” dada por el Estatuto. Lo anteriormente expuesto fue ratificado por la Jefe de la Oficina de Valorización, mediante oficio 3267 del primero (1) de Diciembre del 2016, al responder la pregunta del literal H) de la siguiente así:

---

<sup>9</sup> Acuerdo Municipal N° 061 del 2010

“En relación a si es falso o afirmativo que al no establecerse en el Artículo Tercero del Acuerdo Municipal 075 de 2010 la delimitación de la zona de influencia, dicho acto lo efectuó la Resolución 0674 de 2013 (...) Cuál fue la razón de ello. Efectivamente la delimitación de la zona de influencia se realiza en el Acto Administrativo distribuidor, toda vez que solo hasta ese momento es posible determinar que predios reciben beneficio por las obras decretadas...”

En los anteriores términos se encuentra estructurado el segundo elemento que suficientemente edifica los argumentos para sacar del mundo jurídico el acto administrativo demandado, por darse dos de los eventos previstos por el artículo 137 del Código Procesal y de lo Contencioso Administrativo, como son la expedición irregular del acto administrativo y la infracción de las normas en que debía fundarse. Máxime cuando se desprende que la limitación de la zona de influencia se atribuye autónomamente a la Junta de Representantes de propietarios y poseedores a través del acto administrativo distribuidor, sin sujeción a ninguna determinación previa del Concejo Municipal, resultando contraria al ordenamiento constitucional y legal expuesto y analizado en el punto anterior, debiendo, en consecuencia, ser también retirado del ordenamiento jurídico local.

## VII. MEDIDA CAUTELAR

Con soporte en el artículo 238 de la Carta Política, en concordancia con los artículos 229 y 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicito como medida cautelar previa a la resolución sobre la admisión de la demanda, decretar la **suspensión provisional** de los actos administrativos demandados.

**Sustentación de la medida:** Para la prosperidad de la medida cautelar solicitada, como lo ha establecido la ley y la jurisprudencia sobre su procedibilidad, basta una simple lectura de los actos administrativos que se demandan con las disposiciones constitucionales y legales invocadas, para sin elucubración jurídica alguna establecer la violación de la norma superior frente a dichos actos administrativos.

Conforme a la previsión del artículo 231 del CPACA, la procedibilidad de la medida cautelar, no solo se deduce de la confrontación normativa indicada como conculcada, sino de la prueba allegada con la demanda o la solicitud que se haga por separado. Tanto actos administrativos como normas invocadas se encuentran arriba transcritas en lo pertinente. Como ya se expuso, los actos administrativos demandados fueron expedidos sin competencia, de forma irregular y con infracción de las normas en que deberían fundarse.

De acuerdo a la Doctrina y la Jurisprudencia, la “**vía de hecho**” es considerada como una *“acción material, o decisión ejecutoria inexistente, consumada sin poder, sea porque el autor no es un agente administrativo, sea porque le está prohibida a la administración en ausencia de actos o hechos legalmente indispensables para que tenga naturaleza administrativa.”*

«También el autor nacional, Doctor Carlos H. Pareja, en su curso de Derecho Administrativo Teórico y Práctico, se expresa así al respecto: “Hay vía de hecho en lo administrativo cuando el funcionario procede a ejecutar una medida mediante la acción directa, es decir, sin estar autorizado para ello o en cumplimiento de un acto por sí mismo inexistente, y sin llenar las formalidades legales. La vía de hecho puede pues definirse diciendo que es el acto cuasidelictual de una autoridad, ejecutado sin competencia y sin formalidad legal, en perjuicio de terceros (...) y en general, la ejecución de cualquier acto

administrativo de los ya hemos llamado inexistentes, o el resultado de un abuso de autoridad, etc”

La Doctrina exige como requisitos de la “Vía de Hecho”:

1. Que se trate de una violación evidente de las normas jurídicas.
2. Que el actuar sea violatorio del procedimiento o debido proceso, en forma grave y ostensible.

Los Profesores García de Enterría y Fernández, analizando los requisitos de la vía de hecho, expresan<sup>10</sup>

El concepto de la vía de hecho es una construcción del derecho administrativo francés, en el que tradicionalmente se distinguen dos modalidades, según que la administración haya usado un poder del que legalmente carece (*manque de droit*) o lo haya hecho sin observar los procedimientos establecidos por la norma que la ha atribuido ese poder (*manque de procedure*)»<sup>11</sup>

Por su parte, concretamente frente al tema de la valorización, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-155/03, realizó el siguiente análisis:

“(…)

#### **La contribución de valorización y los elementos del tributo**

19.- Teniendo en cuenta que la acusación de inconstitucionalidad no es otra que el desconocimiento del principio de legalidad de los tributos, particularmente en cuanto al principio de predeterminación, la Corte analizará ahora si el Decreto acusado establece o no los elementos del gravamen y si, respecto de la tarifa, señala el sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer su distribución. Sin embargo, antes de abordar el estudio de cada uno de los elementos son necesarias algunas acotaciones previas:

- En primer lugar, la Sala considera que para comprender el alcance y regulación de la contribución de valorización es necesario interpretar el Decreto 1604 de 1966 en forma sistemática, aún cuando el cargo recae solamente frente a la posibilidad que tienen algunas entidades para fijar el gravamen.

- En segundo lugar, la Corte observa que el diseño legal de la contribución de valorización, concretado en el Decreto 1604 de 1966, es de doble alcance. De un lado, constituye un gravamen que puede ser decretado a nivel nacional y, en esa medida, el Legislador debe señalar cada uno de sus elementos. Pero de otra parte, constituye una norma habilitante para la imposición del tributo en el nivel territorial, lo cual supone que las asambleas o los concejos pueden concurrir en la determinación de sus elementos, siempre y cuando la ley haya previsto los aspectos básicos que permitan su individualización. En efecto, el artículo 1º del decreto dispone lo siguiente:

“El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 como una “contribución sobre las propiedades raíces que se benefician 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 benefician a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización.”

---

<sup>10</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Ed. Civiles, Madrid, 4ª edición, 1986. Tomo I, págs., 686 y 687.

<sup>11</sup> PENAGOS, Gustavo, El Acto Administrativo. Ed. Ediciones Librería del Profesional, 6ª edición. Tomo I, págs., 160 y 161.

Así mismo, el artículo 2º (parcialmente acusado) señala que “El 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 (...) No obstante, luego se analizará si el gravamen es plenamente identificable y si están señalados sus elementos estructurales.

- Finalmente, la Corte entiende que es el Decreto 1604 de 1966 la norma que crea la contribución especial por valorización como un nuevo gravamen, aún cuando confiere a las entidades que ejecutan las obras la facultad de concretarlo bajo ciertas condiciones, lo que de ninguna manera significa que sean estas últimas las autorizadas para crearlo. Según lo explicó el Consejo de Estado en sentencia del 18 de marzo de 1993, al resolver la demanda presentada contra un acto administrativo que determinó como obra nacional que causa valorización la pavimentación de la vía Pereira-Marsella, “con el acto adjudicado no se está creando contribución alguna que implique el establecimiento de un tributo. No fija aquel, los elementos constitutivos sino que determina la obra que genera la contribución por valorización y ordena el trámite técnico y administrativo para la liquidación, distribución y cobro del gravamen, que es distinto.”

Con estos parámetros la Sala procede ahora al análisis de cada uno de los elementos del tributo:

**20.- El Hecho generador.** La Corte considera que uno de los ejemplos donde se refleja con mayor precisión el hecho generador de la obligación tributaria es, precisamente, el de la contribución de valorización. Una simple lectura del artículo 1º del Decreto 1604 de 1966 demuestra que la norma define claramente los supuestos fácticos a partir de los cuales es posible exigir el pago de la obligación: la construcción de obras de interés público que lleve a cabo la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios, a condición de que reporten un beneficio a la propiedad inmueble.

Ahora bien, los criterios a partir de los cuales debe entenderse que hay un beneficio no son un asunto relacionado con el hecho generador sino con otros elementos como la base gravable y especialmente con la tarifa, aspectos que serán tenidos en cuenta oportunamente.

**21.- Sujeto activo.** No parece existir controversia en que el Decreto señala el sujeto activo de la contribución de valorización, a tal punto que ni siquiera el demandante plantea cuestionamientos de fondo. El sujeto activo de la potestad tributaria (el Estado), está representado en el nivel nacional por el Congreso, en el nivel departamental por las asambleas y en el nivel distrital y municipal por los concejos. El sujeto activo de la obligación tributaria es la entidad que ejecuta las obras como acreedora concreta de los recursos invertidos. Y finalmente, como beneficiaria también está la entidad encargada de realizar las obras, por ser ella quien tiene la posibilidad de disponer de los recursos obtenidos, como una forma de recuperación de los costos de inversión.

**22.- Sujeto pasivo.** A juicio del demandante la norma no fija los sujetos pasivos de la obligación, “no sólo por atribuir a los predios la capacidad - que ni tienen ni pueden tener- de contraer obligaciones, (...) sino por el hecho de que no se sabe qué predios se benefician”.

Sin embargo, la Sala considera que el planteamiento del actor es errado y corresponde a una indebida interpretación de la norma, pues aunque no es expreso en el señalamiento del sujeto pasivo, no cabe duda que están obligados al gravamen los beneficiados en sus inmuebles con la ejecución de una obra de interés público, entendiendo por estos a los titulares del derecho real, toda vez que es en virtud de ello como se genera el cobro. Cosa distinta es que por la naturaleza real del gravamen el valor a pagar se determine en función del beneficio de un inmueble. Empero, vuelve a reiterarse, los criterios para determinar cuándo hay beneficio son aspectos relacionados especialmente con la tarifa.

(...)”

Asimismo, el Artículo 95 Constitucional, en su numeral 9 señala:

*“La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:*

*(...)*

*9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”*

Por su parte, el Artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, establece:

*“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. **La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos**, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”* (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Con las anteriores bases, las normas impositivas son de orden público y están llamadas a respetar estrictamente la legalidad, y el presente caso, como ya se explicó en anteriores acápite, al haberse violado este principio constitucional se rompe la confianza entre el ciudadano y sus administradores. Es por ello, que las normas tributarias no pueden ser ambiguas, deben ser contundentes. La comunidad espera pronta y efectiva justicia, y en razón de que los fundamentos facticos son contundentes en razón que no hay ninguna duda que son violatorios de la Constitución y la Ley, es deber del Juez sacar del ordenamiento jurídico aquellas normas que atenten contra el Estado Social de Derecho y en especial asalten la confianza del ciudadano, especialmente en el caso objeto de estudio, de acuerdo a lo explicado en el acápite de hechos y en el concepto de violación.

**Efectos que se buscan proteger:** Los actos administrativos que se demandan, en caso de ejecutarse generarían como perjuicio a la comunidad residente en la ciudad de Bucaramanga, un eminente perjuicio patrimonial que debe ser evitado con la medida cautelar que se solicita, en atención a que el único cometido del mismo es el cobro y la financiación del Municipio de Bucaramanga “mediante la contribución por valorización”. Evidente y notorio es el efecto dañino que se busca proteger con la medida preventiva solicitada, la cual por sí sola se justifica, razón por la que solicitamos que con los anteriores razonamientos se proceda al decreto de la misma.

## VIII. PRUEBAS

A efectos de ser valorados en su momento, me permito allegar las siguientes pruebas documentales:

1. **Acuerdo N° 075** del 31 de Diciembre del 2010 expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga.
2. **Acuerdo N° 061** del 16 de Diciembre del 2010 expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga.

3. **Resolución 0674** del 10 de Octubre de 2013 emitida por el Alcalde Municipal de esta ciudad.
4. **Oficio 3267** del 1 de diciembre del 2016, suscrito por la Jefe Oficina de Valorización de Bucaramanga.
5. **Oficio 2391** del 31 de octubre del 2016, suscrito por la Jefe de Oficina de Valorización.

Sin perjuicio de lo anterior, el Artículo 167 de la ley 1437 de 2011 o CPACA, dispone que *“Si el demandante invoca como violadas normas que no tengan alcance nacional, deberá acompañarlas en copia del texto que las contenga. --- Con todo, no será necesario acompañar su copia, en el caso de que las normas de carácter local que se señalen infringidas se encuentren en el sitio web de la respectiva entidad, circunstancia que deberá ser manifestada en la demanda con indicación del sitio de internet correspondiente.”* Para tal efecto, me permito informar que los Acuerdos Municipales demandados se encuentran en la página web del Concejo Municipal, en el siguiente link: [“http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas.php?seccion=NQ==&categoria=Mg==&su\\_bcategoria=OA==”](http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas.php?seccion=NQ==&categoria=Mg==&su_bcategoria=OA==)

#### **IX. COPIAS Y ANEXOS:**

Nos permitimos presentar los documentos enunciados bajo el acápite de pruebas, copia de la demanda y sus anexos para traslado a la parte demandada, copia para el Ministerio Público y copia en medio digital o CD que contiene copia magnética de la presente demanda y sus anexos.

#### **X. COMPETENCIA**

Son competentes para conocer de la presente demanda, los JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE BUCARAMANGA en virtud de lo establecido en el numeral 1 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en la medida que los Acuerdos Nos. 061 y 075 del 2010 fueron proferidos por el Concejo Municipal de Bucaramanga y la Resolución N°0674 de 2013 por el Alcalde Municipal.

#### **XI. NOTIFICACIONES**

- La parte demandada recibe notificaciones en la Fase I en la Calle 35 # 10-43; en la Fase II en la Carrera 11 # 34-52 de Bucaramanga, Santander – correo electrónico: [“notificaciones@bucaramanga.gov.co](mailto:notificaciones@bucaramanga.gov.co) y/o en la dirección electrónica que la entidad hubiese informado en cumplimiento de lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- El suscrito recibe notificaciones en en la Secretaría de su Despacho o en la Calle 35 N° 12-52 Edificio Nasa, Oficina 220. Teléfono: (318)226-2787 - Correo electrónico: “Pedroamaya125@hotmail”

Cordialmente,

**PEDRO NILSON AMAYA MARTINEZ**  
C.C. No. 91281633 de Bucaramanga