

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE ANTIOQUIA

SALA SEGUNDA DE ORALIDAD

MAGISTRADO PONENTE: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA

Medellín, veinticinco (25) de marzo de dos mil quince (2015)

Referencia: **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO**
Demandante: **JOSÉ VICENTE BLANCO RETREPO**
Demandado: **FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN**
Radicado: **05001 33 33 011 2014 01792 01**
Procedencia: **JUZGADO ONCE (11) ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**
Asunto: **RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA**

Sentencia de segunda (2ª) Instancia N°. 73-Ap.

Tema:

Al juez Administrativo, por vía de la acción de cumplimiento, le corresponde sólo hacer cumplir el mandato imperativo, preciso y delimitado en el tiempo contenido en una norma. / Contribución de Valorización /Notificación norma especial vs norma general

Decide la Sala Segunda de Oralidad la impugnación formulada por el demandante señor **JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO**, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Once (11) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, del veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015), por medio de la cual se negó vocación de prosperidad a la Acción de Cumplimiento incoada.

1. ANTECEDENTES

El señor **JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO** acude ante los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Medellín, en ejercicio de la Acción de Cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra del **FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN**, solicitando que previo el trámite previsto en la Ley 393 de 1997, se le ordene al Fondo de Valorización del Municipio de Medellín a través de su representante legal el cumplimiento de lo dispuesto en

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

los artículos 42, 66, 67, 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con el parágrafo del artículo 47 del Acuerdo Municipal N° 58 de 2008, con el numeral 19 del artículo 6° del Acuerdo Municipal N° 64 de 2012 y con su Decreto Reglamentario N° 1018 de 2013 artículo 19, para efectos de notificar a los sujetos pasivos de la contribución de valorización distribuida, prevista en la Resolución N° 94 de 2014 con sus anexos; y como consecuencia de ello, se le ordene a la entidad accionada la motivación de la imposición del gravamen de valorización a cada uno de los propietarios afectados, determinando los factores tenidos en cuenta para la fijación del gravamen a cargo de cada propietario, la citación de la totalidad de los sujetos pasivos de la mencionada contribución de valorización, la notificación personal y por aviso a los sujetos pasivos de dicha contribución.

2. ANTECEDENTES ESPECÍFICOS DE LA SOLICITUD.

En el escrito presentado ante los Juzgados Administrativos de Medellín, el accionante narra sucintamente las siguientes circunstancias en apoyo de su solicitud:

- 2.1.** Manifiesta el accionante que en el acto administrativo contenido en la Resolución N° 094 del 22 de septiembre de 2014 *“por medio de la cual se distribuye la contribución de valorización del Proyecto Valorización El Poblado, decretado por la Resolución N° 0725 de 2009, modificada por las Resoluciones 0824 de 2010, 0246 de 2012 y 0197 de 2014”* expedido por el representante legal del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín, no existe ni la determinación del gravamen que afecta a cada propietario en particular ni la motivación que permita entender cuáles fueron las bases tenidas en cuenta par la determinación del mismo, en anexo aparte, de acuerdo a lo previsto en el parágrafo del artículo 47 del Acuerdo N° 58 del Municipio de Medellín.
- 2.2.** Indicó que el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín en respuesta al requerimiento formulado previo a la presentación de la demanda, afirmó que la información relacionada con cada predio se encuentra en medios magnéticos e impresos a disposición de cada contribuyente, sin embargo, a cada propietario le fue entregado un cuadro que contiene información imposible de entender para las personas del común, para lo cual pone una imagen como ejemplo; información que no fue entregada al momento de la notificación por edicto en la publicación realizada en la página web de la entidad.
- 2.3.** Afirma que la única información que se le suministró a los propietarios que se acercaron a las oficinas de la entidad demanda, es una carta en la que se les indica que la resolución distribuidora fue expedida el 22 de septiembre de 2014 y que frente a esta procedía el recurso de reposición que podía ser interpuesto entre el 23 de septiembre y el 28 de septiembre de 2014,

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

mencionando así mismo la matrícula del inmueble, el uso y el tipo del mismo, la dirección, el porcentaje del derecho, el valor de la contribución, el valor de la cuota mensual y el número de cuotas mensuales, sin mencionar ni siquiera el número de la resolución distribuidora de la contribución de valorización.

2.4. Señala que la Resolución N° 94 en su artículo décimo cuarto dispuso notificar mediante Edicto fijado por el término de 15 días hábiles en un lugar público del Centro de Atención del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín contados a partir del 23 de septiembre de 2014.

2.5. Finalmente advierte el accionante que no existe información particular relacionada con los diferentes propietarios afectados ni tampoco forma parte de la mencionada resolución el anexo a que se refiere el artículo 47 del Acuerdo Municipal N° 58 de 2008.

3. TRÁMITE PROCESAL.

La solicitud que en ejercicio de la Acción de Cumplimiento instauró el señor JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO, se presentó el dos (02) de diciembre de dos mil catorce (2014), correspondiendo por reparto al Juzgado Once (11) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, Despacho que por auto del mismo dos (02) de diciembre de dos mil catorce (2014) admitió la demanda en contra del FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN ordenando la correspondiente notificación. – *Folio 36 y 37*-.

4. CONTESTACIÓN FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN. - folios 44 a 53-

Previamente haber constituido apoderado judicial en debida forma, el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín, dio contestación a la demanda, indicando, que algunos hechos son ciertos, otros lo son parcialmente, otros no son ciertos y otros no son hechos, señalando en primer lugar que la contribución de valorización es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios sino por cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social y redunde en un incremento del valor de la propiedad inmueble, lo anterior en concordancia con el inciso 1° del artículo 317 de la Constitución Política y de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 25 de 1921 que determinó que estaba dirigido a la propiedad raíz que se beneficia con la ejecución de obras de interés público local.

Por su parte, indica la entidad que la Resolución N° 094 de 2014, acto administrativo de carácter general, expedido por el Director General de Fonvalmed, se notificó mediante edicto fijado el 23 de septiembre y desfijado el 14 de octubre de 2014; con la fijación del edicto de dicha resolución se notificó

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

el anexo a que hace referencia el párrafo del artículo 47 del Acuerdo Municipal N° 58 de 2008; así mismo afirma que el contenido de los anexos al ser de carácter particular por estar integrado por los datos de los contribuyentes tales como nombre, dirección, matrícula inmobiliaria, tipo, uso, área gravable, porcentaje de desenglobe, porcentaje de derecho, valor total de la contribución, plazo para pagar la contribución, número de cuotas, cuota mensual de amortización, beneficio y factores de cada propietario según el porcentaje de derechos que tiene por cada matrícula, es una información que se encuentra a disposición de cada contribuyente, de forma personal y exclusivamente sobre el bien inmueble del que es propietario, dado el carácter de reserva legal en materia tributaria que ostentan estos datos, no pudiéndose divulgar de forma masiva, al referirse a datos personales de los contribuyentes del Proyecto Valorización El poblado en cumplimiento de la Ley 1581 de 2012 *Habeas Data*, no podrían ser publicados en la página web de la entidad.

Señala la entidad que con el fin de garantizar el derecho a la información, no sólo del contribuyentes sino de la comunidad en general, los estudios de valores de la tierra, el estudio socioeconómico y la redefinición de la zona de citación del Proyecto Valorización El Poblado, se encuentran publicados en la página web del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín, para que los usuarios puedan acceder libremente y a través de cualquier medio a toda la información concerniente a los estudios y factores que determinaron la contribución de valorización.

Como razones de su defensa manifiesta en primer lugar respecto a la sentencia a la que hace alusión el accionante, esto es, la C-035 de 2014, que no versa sobre la contribución de valorización sino sobre la participación en la plusvalía regulada en la Ley 388 de 1997, asumiendo el accionante una interpretación subjetiva, toda vez que existe una diferenciación entre participación en plusvalía y la contribución de valorización, en tanto, el sujeto pasivo del primero son los propietarios de inmuebles que reciben una plusvalía por las acciones del Estado, y el sujeto pasivo de la valorización son los propietarios y poseedores de inmuebles que reciben o recibirán un beneficio en el inmueble por la realización de una obra pública. Afirma que dicha providencia de la H. Corte Constitucional hace alusión al procedimiento de notificación del acto administrativo que liquida la participación en plusvalía, más no al de la notificación de la contribución de valorización, por lo tanto, dicha sentencia no guarda consonancia directa con lo debatido en el presente asunto.

Indica que respecto de los actos administrativos que imponen tributos y específicamente en relación con aquellos mediante los cuales se ordena una contribución de valorización, el H. Consejo de Estado, órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, mediante providencia del 27 de febrero de 2003 Sección Cuarta ha manifestado que se trata de un acto administrativo de carácter general, categoría de la cual hacen parte también los actos mediante los cuales se establece el sistema y el método para definir las tarifas de la contribución de valorización, pero no así los actos que distribuyen y liquidan el

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

monto de la contribución a cargo de un sujeto pasivo en concreto al revestirse de carácter particular o singular. En dicha providencia además se afirma que el acto administrativo que autoriza el tributo y señala el método para su cobro tiene una connotación de ser acto general, de donde para que cobre firmeza únicamente requiere ser publicado.

En cuanto a la notificación del acto administrativo, manifiesta la entidad que al tratarse de un proceso especial regulado por una norma especial, no es necesario acudir a las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dado que el Estatuto de la Contribución por Valorización del Municipio de Medellín, reguló lo correspondiente a la notificación dentro del proceso de determinación de la contribución de valorización, esto es, el artículo 58 del Acuerdo Municipal N° 58 de 2008, norma que establece la notificación por edicto, simultáneamente con la fijación del edicto contempla el envío de una carta informativa de la respectiva liquidación que le hubiere correspondido a cada propietario, sobre dicho asunto, refiere así mismo la providencia del H. Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 14 de junio de 2012 con ponencia de la Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, en donde se consideró que no es necesario acudir a las normas del Código Contencioso Administrativo dado que existe disposición legal de orden municipal que regula el tema de las notificaciones y los recursos en el proceso de determinación de la contribución de valorización; en igual sentido se pronunció la misma sección de la Alta Corporación mediante providencia anterior del 18 de mayo de 2006 con ponencia de la Consejera Dra. Ligia López Díaz y posteriormente en sentencia del 11 de octubre de 2012 con ponencia de la Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

Por lo anterior, indica la entidad accionada que debe tenerse en cuenta la naturaleza del gravamen y por ser un acto administrativo de carácter general y dado el gran número de contribuyentes (71.939) sometidos al mismo, impone la notificación por EDICTO, de acuerdo a lo previsto en la normatividad especial, esto es, en el artículo 48 del Acuerdo N° 58 de 2008, y fue como así procedió Fonvalmed al fijar por edicto la Resolución N° 094 de 2014 el paso 23 de septiembre de 2014 desfijado el 14 de octubre de 2014 por el término de 15 días hábiles en el Centro de Atención de la entidad y en la sede principal; y así mismo para garantizar el debido proceso y permitiendo la publicidad y el derecho a la información, se hicieron publicaciones de avisos de prensa y radio y en las páginas web del Municipio de Medellín y de Fonvalmed y se envió una carta informativa a cada contribuyente a la dirección de cobro registrada en el censo de predios de propietarios y poseedores del Proyecto Valorización El Poblado, que contenía la copia de la respectiva liquidación y la fecha en que se debería comenzar a pagar el gravamen.

Finalmente la entidad advierte que al mirar el fondo del asunto, quedó demostrado que el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín no ha incumplido las normas referentes a la notificación de la Resolución N° 094 de 2014 a los contribuyentes objeto de la contribución por valorización

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

garantizándole el acceso a la información a los contribuyentes objeto de la misma y por consiguiente solicita que sean desestimadas las pretensiones de la demanda; y así mismo indica que se torna improcedente la presente acción de cumplimiento al existir otros medios procesales e instancias administrativas que el accionante no ha ejercido.

5. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA.

El Juzgado Once (11) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, profirió sentencia el día veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015), negando las súplicas de la demanda, considerando que al actor le asiste otro mecanismo de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de la ley, como la interposición del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto administrativo de distribución de la contribución por valorización, además advierte que no se acreditaron los presupuestos de necesidad, urgencia gravedad e inminencia de un perjuicio para entrar a decir de fondo la acción constitucional que se impulsa.

Indica que en gracia de discusión, si se entrara a resolver de fondo el asunto, tampoco tendrían vocación de prosperidad las pretensiones del escrito de demanda, dado que jurisprudencialmente el H. Consejo de Estado predica la aplicación de las normas especiales sobre las generales cuando se trata de la notificación del acto administrativo que distribuye la contribución de valorización, para lo cual cita apartes de las sentencias del 04 de febrero de 2010 de la Sección Cuarta de la Alta Corporación con ponencia de la Consejera Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia y del 05 de febrero de 2004 con ponencia del Consejero Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié de la misma sección, para finalmente señalar que en virtud de lo dispuesto por el artículo 48 del Acuerdo Municipal N° 58 de 2008, norma especial, el acto administrativo contenido en la Resolución N° 094 de 2014 fue notificado por edicto.

En consecuencia, concluyó el *A-Quo* que devenía la falta de vocación de prosperidad de la acción de cumplimiento propuesta, por el señor JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO en contra del FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN por tornarse improcedente al contar el actor con otro instrumento jurídico para la defensa de sus derechos.

6. LA IMPUGNACIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE

- Folios 94 a 102-

La parte accionante impugnó en tiempo el fallo por medio del cual se negaron las pretensiones de la demanda argumentando que dentro de la presente acción se dan todos los presupuestos para acceder a lo solicitado.

En primer lugar, expresa que no puede proponerse la excepción prevista en el

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

inciso 2º del artículo 9º de la Ley 393 de 1997 para negarse a ordenar el cumplimiento de las normas vulneradas, afirmando que el demandante puede acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que en este caso no se está discutiendo un asunto de carácter personal o subjetivo, sino por el contrario es la aplicación de una norma general que afecta a la comunidad; sobre la inexistencia de otros mecanismos de defensa judicial cuando lo que se busca es el cumplimiento de una norma de carácter general, impersonal y abstracta, refiere una sentencia de la H. Corte Constitucional C-638 del año 2000 para apoyar su posición.

Así mismo, afirma frente a la falta de notificación que este es un vicio que genera la ineficiencia del acto administrativo y no su nulidad pues no se trata de un vicio en la formación del acto, sino posterior a su expedición, por lo tanto, la indebida notificación no puede ser atacada por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues lo contrario constituiría una inexactitud jurídica pues la ineficacia no se declara acudiendo a este medio de control.

Ahora bien, frente a la aplicación de la norma especial por encima de la general, advierte que en el ordenamiento jurídico nunca se ha autorizado que las normas de carácter general como el Código Contencioso Administrativo y su modificación prevista en la Ley 1437 de 2011, sean derogadas por cualquier norma especial como lo afirma el *A quo*, dado que sólo pueden ser creados procedimientos especiales mediante leyes especiales, lo que no significa que la cláusula general de competencia para crear excepciones a la aplicabilidad de los procedimientos administrativos generales, aún la ostenta el Congreso de la República. Es por ello, que en el Estatuto Tributario se prevén formas especiales de notificación como la realizada por medio de correo, dado su alcance legal de carácter nacional, pero ninguna norma autoriza a los municipios a establecer que los actos subjetivos o particulares sean notificados por edicto.

Continuó agregando que no puede tomarse en cuenta la sentencia referenciada por el Juez de Primera Instancia proferida por el H. Consejo de Estado, toda vez que fue proferida con anterioridad a la sentencia C-035 de 2014 de la H. Corte Constitucional que analiza las formas de notificación de cualquier acto administrativo que contenga obligaciones personales, pues se estaría desconociendo la jurisprudencia constitucional que tiene carácter vinculante y es de aplicación general, contrario a la jurisprudencia administrativa que sólo es un criterio orientador. Por su parte, anexa copia de una sentencia de tutela proferida en sede de primera instancia por el Juzgado Décimo Sexto Civil Municipal de Medellín el pasado 30 de octubre de 2014 en donde se tutelaron los derechos presuntamente vulnerados y se le ordenó a Fonvalmed realizar la notificación de la Resolución N° 094 de 2014 de forma personal como lo dispone la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, solicita sea revocado el fallo de primera instancia incluidas las motivaciones que lo sustentan y se conceda lo solicitado en la demanda.

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- La competencia.

Corresponde a esta Corporación conocer en segunda instancia de las apelaciones que se interpongan en contra de las sentencias dictadas al finiquitar los procesos iniciados en virtud de las acciones de cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 393 de 1997, y por el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual prescribe:

“Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.”

2.- Problema jurídico a resolver.

El problema jurídico fundamental que convoca la atención de la Sala Segunda de Oralidad se circunscribe a determinar si el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín en forma irregular, realizó la notificación de la Resolución N° 094 de 2014, al presuntamente desconocer las normas de carácter general establecidas para la notificación de los actos administrativos previstas en los artículos 66 a 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y así mismo, en cuanto no motivó de forma adecuada la imposición del gravamen a cada uno de los propietarios afectados con la valorización del sector El Poblado de la ciudad de Medellín al no determinar los factores tenidos en cuenta para la fijación del gravamen; o si por el contrario, como lo indica la entidad demandada la notificación del acto administrativo mencionado se realizó de conformidad con el artículo 48 del Acuerdo Municipal N° 58 de 2008 al ser norma especial que regula el tema, y además por estar motivado en debida forma.

Delimitando el marco de referencia al que se contrae la acción ejercitada, es pertinente se tenga presente el texto de las disposiciones respecto de las cuales se ha dicho que la autoridad se ha mostrado renuente a cumplirlas, cuales son los artículos 42 y 66 a 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el parágrafo del artículo 47 del Acuerdo Municipal N° 58 de 2008, el numeral 19 del artículo 6° del Acuerdo Municipal N° 64 de 2012 y su Decreto Reglamentario N° 1018 de 2013 artículo 19, cuyos respectivos apartes se reproducen a continuación:

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

“ (...)”

ARTÍCULO 42. Contenido de la decisión. *Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada.*

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos.

(...)

Artículo 66. Deber de notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. *Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes.*

Artículo 67. Notificación personal. *Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.*

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. *Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.*

La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.

2. En estrados. *Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.*

Artículo 68. Citaciones para notificación personal. *Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días*

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.

Artículo 69. Notificación por aviso. *Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.*

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.

(...)

ACUERDO N° 58 DE 2008 MUNICIPIO DE MEDELLÍN

“Por medio del cual se expide el Estatuto de la Contribución de Valorización del Municipio de Medellín, se crea la Subsecretaría de Valorización y se dictan otras disposiciones.”

"(...)

ORDENA:

(...)

CAPITULO V DISTRIBUCIÓN

(...)

ARTÍCULO 47: CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN DISTRIBUIDORA. *La Resolución Distribuidora, por medio de la cual se asigna las contribuciones, contendrá:*

1. En la parte motiva se hará un breve recuento de los antecedentes e incluirá el procedimiento técnico empleado para la tasación del beneficio.

2. La parte resolutive contendrá, entre otras:

(...)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

PARÁGRAFO: *Anexo a la resolución se incluirán los cuadros y listados que contienen la asignación de las contribuciones de cada uno de los propietarios y poseedores que se encuentran en la zona de influencia del proyecto, discriminando: Nombres, identificación del propietario, dirección, matrícula inmobiliaria, número del inmueble en el plano de repartos, área o frente del inmueble, porcentaje de desenglobe, porcentaje de derecho, factor o coeficiente del beneficio, valor total de la contribución, plazo para pagar la contribución, cuota inicial si la hubiere, número de cuotas, cuota mensual de amortización. Estos cuadros y listados son parte integrante de la resolución de distribución.*

(...)"

ACUERDO N° 64 DE 2012 MUNICIPIO DE MEDELLÍN

«Por medio del cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los ingresos tributarios en el Municipio de Medellín»

“(...)

ARTÍCULO 6. TRIBUTOS MUNICIPALES. *El presente Estatuto regula los tributos vigentes en el Municipio de Medellín:*

19. Contribución por Valorización

(...)"

DECRETO N° 1018 DE 2013 MUNICIPIO DE MEDELLÍN

“Por medio de la cual se modifica, actualiza y compila el Régimen Procedimental en materia tributaria para el Municipio de Medellín”

“(...)

ARTÍCULO 19. FORMAS DE NOTIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL. *Para la notificación de los actos de la Administración Tributaria Municipal se observará lo siguiente:*

Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, traslados de cargos, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, debe notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, por edicto, si el contribuyente responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez días (10) siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica.

(...)"

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

3.- La Acción de Cumplimiento.

Este medio procesal fue consagrado en el artículo 87 Superior en favor de toda persona, habilitándola para que acuda ante la autoridad judicial a los efectos de hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o de un acto administrativo.

La Acción de Cumplimiento comparte con la de Tutela, el carácter residual y subsidiario que se predica tanto de uno como de otro mecanismo, en la medida en que proceden sólo en tanto el afectado o el interesado no disponga de otro medio de defensa judicial –*Art. 9º, inciso 2º de la Ley 393 de 1997*-. Es decir, que son instrumentos procesales excepcionales que se abren paso ante la inoperancia o inexistencia de los medios ordinarios, pues ante todo, lo que se pretende es que de primer momento, y casi de forma exclusiva, se acuda a los medios comunes de protección de derechos.

La Acción de Cumplimiento emerge viable como instrumento procesal llamado a exigir de las autoridades públicas, y de los particulares que cumplan funciones de ese temperamento, el cumplimiento real y efectivo de la Ley, de las normas con fuerza material de ley, y de los actos administrativos vinculantes.

De acuerdo con la citada Ley 393 de 1997, los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere son los siguientes:

- a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º). Esta exigencia impone que las obligaciones reclamadas sean incontrovertibles e incuestionables, de forma tal que no exista duda sobre su existencia, contenido y alcance, quedando excluida de la finalidad de esta acción la declaración de derechos que estén en discusión, pues para tal efecto existen las acciones contenciosas.
- b) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquélla autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (Arts. 5º y 6º).
- c) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber antes de instaurar la demanda, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º).
- d) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en un acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace improcedente la acción, así como también conduce a ese estado el pretender el cumplimiento de normas con fuerza material de ley que establezcan

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

gastos a la administración y la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela (Art. 9°).

3.1. Constitución de Renuencia

El inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997 dispone que la acción de cumplimiento procede cuando se ha demostrado la renuencia del demandado a cumplir con el deber legal o administrativo omitido, lo cual sólo puede excusarse cuando se expone en la demanda la inminencia de un perjuicio irremediable, que exige la intervención inmediata de la orden judicial.

Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: la reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia “expresa” es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia “tácita” es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquélla define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos¹.

En cualquier caso, la autoridad demandada en la acción de cumplimiento debe ser la misma ante la cual se presentó la petición previa con la finalidad de constituirla en renuencia.

¹Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

Ahora bien, en el caso bajo estudio, el accionante en su escrito solicita a la entidad demandada que se dé cumplimiento a lo previsto en los artículos 42, 66, 67, 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con el párrafo del artículo 47 del Acuerdo Municipal N° 58 de 2008, con el numeral 19 del artículo 6° del Acuerdo Municipal N° 64 de 2012 y con su Decreto Reglamentario N° 1018 de 2013 artículo 19, para efectos de notificar a los sujetos pasivos de la contribución de valorización distribuida, prevista en la Resolución N° 94 de 2014 con sus anexos; y como consecuencia de ello, se le ordene a la entidad, la notificación personal y por aviso a los sujetos pasivos de dicha contribución. - *folios 29 a 32-*

Por su parte, en la respuesta que proporciona la entidad, indica que la Resolución N° 094 de 2014 expresó en su parte motiva los sustentos legales para emitir el acto administrativo, y sus anexos como parte integral, se encuentran en medio magnético e impreso a disposición de los contribuyentes y fueron fijados con el edicto de la mencionada resolución y frente a la forma de notificación de dicho acto administrativo que distribuyó la contribución de valorización del sector El Poblado de la ciudad de Medellín, advierte que fue realizada por edicto fijado el 23 de septiembre de 2014 y desfijado el 14 de octubre de 2014 de conformidad con la norma especial prevista en el Acuerdo Municipal N° 58 de 2008 y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo tanto, la entidad no resolvió en el sentido indicado por el solicitante el objeto de la petición tornándose en una renuencia al cumplimiento de las normas que se indican, como lo entiende el demandante. – *Folios 33 y 34 -*

4.- Normatividad aplicable al caso concreto

En primer lugar, es pertinente advertir que el artículo 317 superior ordena que “*Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización (...)*”. Es decir, limita la posibilidad de imponer cargas fiscales sobre los inmuebles, otorgándole dicha facultad exclusivamente a los municipios.

Por su parte, el artículo 338 de la Carta Política dispone 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.

Lo anterior significa que son dichos cuerpos colegiados los que pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales, es decir, que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como el congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales.

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

Por su parte, la misma norma constitucional permite que la ley, las ordenanzas o los acuerdos municipales, según el caso, trasladen a las autoridades administrativas la fijación de las tarifas de las tasas y contribuciones que correspondan a la recuperación del costo de los servicios prestados o a la participación de beneficios proporcionados. Tal es el caso de la contribución de valorización.

En tanto, es pertinente señalar la posición vigente de la Sección Cuarta del Consejo de Estado² que se ha inclinado por reconocer que el artículo 338 de la Carta Política faculta a las Asambleas Departamentales y a los concejos municipales y distritales a imponer contribuciones fiscales o parafiscales a través de ordenanzas o acuerdos, pero esa facultad debe estar supeditada a una ley.

En efecto, la potestad impositiva de las entidades territoriales será parcial – limitada cuando la ley fija ciertos elementos del tributo para que sea la entidad territorial la que establezca los que falten; y será parcial - reforzada cuando la Ley autoriza a la entidad territorial a crear el tributo porque en esos casos le permite fijar todos sus elementos. En este último caso, se ha pronunciado la H. Corte Constitucional, señalando que la ley que crea el tributo debe establecer, como mínimo, el hecho generador.³

Así mismo, señala el Consejo de Estado que la razón de que sean las leyes, ordenanzas o acuerdos las que fijen directamente el sistema y el método para definir los costos de los servicios prestados, la participación en los beneficios proporcionados y la forma de hacer su reparto, es la necesidad de que existan directrices técnicas y limitaciones, que garanticen a los contribuyentes certidumbre acerca de la forma en que es calculada y cobrada la tarifa de la tasa o contribución⁴.

Ahora bien, respecto a la **contribución por valorización**, esta se define 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 contribuyentes⁵.

La contribución por valorización ha sido regulada por las leyes 25 de 1921, 195 de 1936, 113 de 1937, 1ª de 1943, 25 de 1959 y por los Decretos 868 de 1956, 1604 de 1966 y 1394 de 1970.

En primer lugar, la Ley 25 de 1921, por la que se crea el impuesto de valorización, en su artículo 3º estableció el impuesto directo de valorización como una

²Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencias del 24 de noviembre del 2000, C.P Daniel Manrique Guzmán, radicado interno: 10889; del 16 de marzo de 2001, C.P Germán Ayala Mantilla, radicado interno: 10669; del 4º de septiembre de 2008, C.P Ligia López Díaz, radicado interno 16850 y entre otras.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-992 de 2004

⁴Sentencia C-155 de febrero 26 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-455 de octubre 20 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández.

⁵ Arango Mejía, Álvaro. Libro del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Capítulo 3, Bogotá 1991.

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local, como limpieza y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras.

En tanto, el Decreto Legislativo 868 de 1956, adoptado como ley de carácter permanente por medio de la Ley 141 de 1961, reguló el gravamen de valorización como un sistema fiscal especial para la financiación de ciertos planes de obras, dentro del concepto de beneficio general; estableciendo además, la autorización a los municipios con rentas anuales propias superiores a dos millones de pesos, para establecer, reglamentar, distribuir y recaudar el impuesto de valorización, fundamentando la capacidad económica de la tierra a través de coeficientes iguales de un mismo nivel económico; así mismo, cada municipio debía elaborar un plan de obras para poder hacer efectivo el impuesto.

Sin embargo, la correcta mención a la contribución se inicia con el Decreto 1604 de 1966, convertido en legislación permanente por la Ley 48 de 1968, ley marco de la contribución de valorización. En tanto, el esquema de la contribución de valorización, establecido por dicha disposición, precisa que puede ser decretada a nivel nacional por el legislador, a quien le corresponde fijar cada uno de sus elementos y, a su vez, faculta a las entidades territoriales para la imposición de la misma en su jurisdicción, lo que permite concluir que las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden determinar sus elementos.

En efecto, el artículo 1º del decreto en cita fue reiterado por el artículo 234 del Decreto 1333 de 1986, dispone que:

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

Así mismo, en su artículo 2º 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

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

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 aquélla.

Sobre el tema la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado señaló:

“La Sección Cuarta del Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias ha distinguido entre crear el tributo y administrarlo y cobrarlo. “La primera es la tarea de diseñar cuidadosamente los elementos constitutivos de la obligación tributarla: fijar en ellos los sujetos pasivos, los hechos imposables, los elementos cuánticos de la base imponible, los momentos de la causación y los principios centrales que la precisan”⁶. En este caso, en el municipio de Pasto lo fue a través del Acuerdo 42 de 1996. Sigue la jurisprudencia: “La segunda es la tarea de cobrar, de permitir que en la práctica se realicen los objetivos que fija la ley en su orientación básica”. Esta tarea sí es delegable y en el Municipio de Pasto se fijó a cargo del INVAP.

*En la jurisprudencia citada se explica: **“En el caso del tributo de valorización, es aceptable la delegación en un órgano que determine el costo de la obra, incorpore en ese costo no sólo el costo directo sino también otros elementos que lo integren (costo de administración e imprevistos), que distribuya el costo entre los propietarios beneficiarios; que oiga a éstos; que recaude el tributo y ejecute la obra, pues no de otra manera podría hacerse efectivo el beneficio que ha orientado el Decreto 1604 de 1966, modificado por el Decreto 3160 de 1968.** En el orden nacional es al Ministerio de Obras Públicas y Transporte a quien corresponde la aplicación y el manejo de esta contribución. A él compete determinar las obras nacionales por cuya construcción y conservación se causa este tributo. Fijarlo, distribuirlo, recaudarlo”. En el Municipio de Pasto, se repite, está en cabeza del IVAP y no del Alcalde”⁷.*

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, el artículo 1° del Decreto 1604 de 1966 extendió la contribución a obras de interés público que ejecuten la Nación, los departamentos, los municipios o cualquier otra entidad de derecho público, que beneficien a la propiedad inmueble.

Además que el artículo 18 del decreto mencionado precisó que las disposiciones de los artículos 1° a 6° del Decreto Legislativo 868 de 1956 son de aplicación opcional para los municipios, los cuales podrán abstenerse de seguir los sistemas allí previstos para la liquidación y cobro de la contribución de valorización; es decir, reconoció el sistema de valorización como sistema fiscal opcional para las entidades públicas.

Es pertinente concluir en este punto, que de acuerdo a las precisiones anteriormente realizadas, el Acuerdo 58 de 2008, por medio del cual se adopta el Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorización, es el resultado de la orden impartida por el artículo 2° del Decreto 1604 de 1966 que precisa que el

⁶ Sentencia de 17 de mayo de 1985, expediente 0356, C.P., doctor Enrique Low Mutra, reiterada en sentencia de 18 de marzo de 1993, expediente 4037, C.P. doctor Jaime Abella Zárate.

⁷ Sentencia del 27 de mayo de 2010, expediente 16621, Consejera Ponente: Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

establecimiento, distribución y recaudo de la contribución de valorización se hará por la respectiva entidad departamental o municipal que ejecute las obras.

4.2. Notificación

En el presente asunto, indica el actor que la remisión del acto administrativo demandado, al Acuerdo N° 58 de 2008, en cuanto a la notificación, es inconstitucional e ilegal, porque en este aspecto proceden las reglas contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este punto, es pertinente traer a colación reciente jurisprudencia del H. Consejo de Estado, máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, del 14 de junio de 2012 Sección Cuarta con ponencia de la Consejera Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, en la cual se estudia como en el presente asunto la legalidad de un acto administrativo de un ente municipal por medio del cual se aprobó y se autorizó la ejecución del megaproyecto de interés público, utilizando la contribución de valorización por beneficio general; la cual señala:

“(...) Lo anterior demuestra que el acuerdo demandado se ocupó de establecer las formas de notificación de la resolución que distribuye la contribución, pues al remitir al Acuerdo 25 de 2000 dispuso que la resolución que distribuye la contribución de valorización se notificará de la siguiente forma:

- *Por edicto que debe ser fijado durante 15 días hábiles.*
- *Simultáneamente se anunciará, por medio de un aviso, que se debe publicar en por lo menos dos de los periódicos que circulen en el Municipio de San José de Cúcuta y por medio de dos radiodifusoras de amplia sintonía en la misma ciudad, que la resolución correspondiente fue expedida y que el edicto fue fijado en determinado lugar.*
- *Además de lo anterior, y con el fin de garantizar mayor información a los interesados, se entregará una copia de la respectiva liquidación que le hubiere correspondido a cada propietario o poseedor, en la que se le señalará la fecha en que debe comenzar a cancelar la obligación.*

Además, que contra la resolución que distribuye la valorización procede el recurso de reposición con el fin de que la providencia se aclare, modifique o revoque.

En consecuencia, se garantiza el principio de publicidad de los actos administrativos y el de contradicción de los contribuyentes.

En ese contexto no era necesario acudir a las normas del Código Contencioso Administrativo pues había una disposición legal, en el Municipio de San José de

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

Cúcuta, que normaliza el tema de las notificaciones y los recursos en el proceso de determinación de la contribución de valorización. (...)⁸

– Subrayas de la Sala-

Posición que se ha venido sostenido por el órgano de cierre de esta jurisdicción, como se evidencia en la sentencia del 5 de febrero de 2004; con ponencia del Consejero Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, en la cual se indicó:

*“De los artículos 66 y 67 del Decreto 185 de 1990 se infiere que cuando se trata de la notificación de resoluciones de liquidación y distribución de la contribución de valorización, la misma se debe surtir por medio de edicto. Existiendo entonces regulación especial para la notificación de este tipo de actos, no se debe acudir a la norma general que prevé la notificación personal de las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, contemplada en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. Cabe advertir que según los artículos transcritos, las publicaciones mediante aviso en periódicos de circulación en el departamento o en radiodifusoras de amplia sintonía en la zona, no hacen parte del proceso de notificación, solo constituyen un trámite posterior, cuya finalidad es garantizar una mayor información a los interesados, como lo advierte la misma norma. Con lo anterior se concluye, que las resoluciones mediante las cuales se liquidó y distribuyó la contribución de valorización fueron notificadas con observancia del procedimiento previsto para tal efecto en la norma especial. Debe además, entenderse que la notificación de la resolución que liquidó en forma definitiva la contribución de valorización, quedó surtida en legal forma en la fecha de desfijación del edicto”.*⁹

- Subrayas y Negrillas de la Sala-

Así mismo, en sentencia del H. Consejo de Estado Sección Cuarta del 18 de mayo de 2006 con ponencia de la Consejera Dra. Ligia López Díaz, se advirtió:

“De acuerdo con los términos de las normas transcritas, está previsto que tratándose de las resoluciones de liquidación y distribución de la contribución de valorización, procede su notificación mediante edicto. De manera que al existir norma especial, no cabe acudir a la general prevista en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, que prevé la notificación personal para las decisiones que pongan término a una actuación administrativa.

*Adicionalmente se observa que según las mismas disposiciones departamentales, las publicaciones pueden realizarse mediante aviso en periódicos que circulen en el Departamento o por medio de dos radiodifusoras de amplia sintonía en la zona, es decir en uno u otro medio de comunicación.”*¹⁰

– Subrayas de la Sala-

⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 14 de junio de 2012, Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Radicación número: 54001-23-31-000-2007-00331-01(18159).

⁹ Reiterada en Sentencia de la Sección Cuarta de la misma Corporación, del 04 de febrero de 2010 con ponencia de la Consejera Dra. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA, Radicación número: 76001-23-31-000-2005-02939-01(17289).

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 18 de mayo de 2006, Consejera ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ. Radicación número: 50001-23-31-000-1999-00336-01(14709).

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

Y en la Sentencia del 01 de noviembre de la misma Sala y Corporación con ponencia de la Consejera Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez¹¹, se señaló:

“(...) la resolución que liquida y distribuye la contribución de valorización es un acto de carácter general en relación con esa distribución y de carácter particular en lo que tiene que ver con la asignación directa e individual que hace al demandante. Por lo tanto, el examen de legalidad se debe realizar mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. (...)”

De acuerdo a la anterior jurisprudencia, en el presente asunto, se tiene que en el Municipio de Medellín se expidió el Acuerdo N° 58 de 2008 por el Concejo Municipal, el cual se encuentra vigente en tanto si bien el Acuerdo Municipal N° 64 de 2012 *“Por medio del cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los ingresos tributarios en el Municipio de Medellín”*, regula los tributos aplicables al municipio, dicha norma no derogó el Acuerdo N° 58 de 2008 como Estatuto de la Contribución de Valorización, norma especial; el cual en su artículo 48 dispuso lo relativo a la notificación del acto administrativo que distribuye dicha contribución especial, reza la norma:

“ARTÍCULO 48. NOTIFICACIÓN. *La resolución distribuidora de la contribución de valorización se publicará a más tardar dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a su expedición por medio de edicto que se fijará por el término de quince (15) días hábiles en lugar público del MUNICIPIO DE MEDELLÍN; vencido dicho término, se entenderá surtida la notificación.*

Simultáneamente con la fijación del edicto, se anunciará por medio de un AVISO, que ha sido expedida la Resolución Distribuidora del correspondiente proyecto y se ha fijado el edicto en el lugar determinado. El aviso se debe publicar por lo menos en dos (2) de los periódicos de amplia circulación en el municipio de Medellín, en dos (2) radiodifusoras de amplia sintonía en la misma ciudad y en la página Web del MUNICIPIO DE MEDELLÍN. En el mismo aviso y con ilustraciones gráficas, se describirá la zona dentro de la cual quedan comprendidos todos los inmuebles gravados y se indicará cuál es el recurso legalmente procedente contra la resolución que se está notificando, la forma como debe ser interpuesto por el interesado y la fechas entre las cuales se puede interponer el recurso.

PARÁGRAFO: *De presentarse alguna modificación en los literales a) al f) del numeral 2. Del artículo 47, se notificará en los términos del presente artículo.”*

En tanto, excepcionalmente, el Legislador puede adoptar por otras vías para cumplir la notificación de las decisiones, siempre que se trate de medios eficaces que permitan el conocimiento material de la decisión por parte de los interesados, como en el presente asunto, la forma de notificación por edicto fue adoptada por el órgano colegiado del Municipio de Medellín desde el año 2008 sin invalidarse la norma, y en virtud de lo dispuesto en los artículos 2° inciso 3°

¹¹ Rad. 17683. Reiterada en la Sentencia del 10 de abril de 2014, Radicación número: 05001-23-31-000-2000-90041-01(19598).

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

y 34 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que tratan del ámbito de aplicación de dicha normativa, los cuales señalan que las autoridades sujetarían sus actuaciones a los procedimientos allí establecidos, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales, es pertinente concluir por esta Sala de Decisión, que las Ordenanzas Departamentales y los Acuerdos Municipales son disposiciones especiales que en todo caso priman sobre las generales, por lo que es prioritaria su aplicación en el evento que nos ocupa, no pudiendo circunscribirse el concepto de “*leyes especiales*” empleado por el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011 únicamente a la ley en sentido formal, esto es, a la expedición por el Congreso de la República, sino a la ley en sentido material, comprendiendo dicha noción los demás actos generales, impersonales y abstractos dictados por el Presidente de la República, incluidos los Decretos Extraordinarios o Decretos Leyes, y, bajo esa misma perspectiva abarcando las disposiciones de carácter general emanadas de cualquier otro órgano legisferante, tales como las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales. Las disposiciones contenidas en los artículos 34 y siguientes del CPACA son las que se aplican por defecto, es decir, cuando no hay norma ni procedimiento específico que regule una materia en particular, la cual, adicionalmente, llenará los vacíos que la norma especial haya dejado remitiéndose a la aplicación de la norma general, que fue lo que se hizo en el asunto examinado.

Ahora bien, en el material probatorio del proceso de la referencia, obra copia de la Resolución N° 094 de 22 de septiembre de 2014 “*Por medio de la cual se distribuye la contribución de valorización del Proyecto Valorización El Poblado, decretado por la Resolución N° 0725 de 2009, modificada por las resoluciones 0824 de 2010, 0246 de 212 y 0197 de 2014*”, que remite directamente a la norma de carácter municipal anteriormente transcrita que regula específicamente el tema procedimental aplicable a la contribución de valorización ordenando la notificación por edicto de dicho acto administrativo, el cual como consta a folios 67 a 70 se notificó por edicto fijado en un lugar visible tanto en el Centro de Atención del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín como en su sede principal, el 23 de septiembre de 2014 y desfijado el 14 de octubre de 2014; así mismo, obra en el proceso la constancia de notificación del edicto visible a folio 71 y como lo indica el artículo 48 del Acuerdo N° 58 de 2008 se encuentran acreditadas las publicaciones realizadas en dos (2) periódicos de amplia circulación – *El Colombiano* y *El Tiempo* –, en varias radiodifusoras de amplia sintonía de la ciudad – *Caracol Televisión S.A en Blu Radio, en W radio, en Qhubo* y en *Medellín 750 AM, Olímpica* y *RCN Radio*– mediante certificación de los respectivos medios de difusión y en la página web de Fonvalmed y del Municipio de Medellín. – *folios 72 a 84*–

Se concluye entonces que la Resolución N° 094 de 2014 mediante la cual se liquidó y distribuyó la contribución del proyecto valorización El Poblado fue notificada atendiendo al procedimiento legalmente previsto para el efecto en el mencionado acuerdo municipal vigente, y en consecuencia debe entenderse que

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

en la fecha de desfijación del edicto de la Resolución 094 de 2014, por la cual se liquidó en forma definitiva la contribución de valorización, quedó surtida en legal forma la notificación.

Finalmente, es pertinente advertir, que dada la clara, extensa y reiterada jurisprudencia del H. Consejo de Estado específicamente sobre el tema de contribución de valorización como gravamen especial previsto por la Ley y administrado por las autoridades territoriales competentes, debe acatarse en virtud del precedente vertical de obligatorio cumplimiento para las autoridades administrativas y judiciales, por lo tanto, esta Sala de Decisión procederá a negar las súplicas de la demanda.

En consecuencia, se procederá a confirmar la decisión de primera instancia proferida por el Juzgado Once (11) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, del día veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015), en el sentido de negar las súplicas de la demanda, pero en virtud de las consideraciones que esta Corporación expuso anteriormente, por no encontrarse acreditado incumplimiento alguno de las normas que alega la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, la sentencia proferida por el Juzgado Once (11) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, el día veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015), por lo cual se **DENIEGA** la presente acción de cumplimiento, pero no por improcedencia sino por no encontrarse acreditado incumplimiento alguno de las normas que alega la parte demandante.

SEGUNDO: SE ADICIONA la sentencia de primera instancia, en el sentido de que se le advierte a la parte actora que de conformidad con los artículos 7° y 21 de la Ley 393 de 1997, no puede instaurar nueva acción con la misma finalidad.

TERCERO: No se condena en costas como lo prevé el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por cuanto no aparecen causadas, de conformidad con el numeral 8° del artículo 365 del Código General del Proceso, y con el artículo 21 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO: Notifíquese esta providencia en la forma indicada en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante: JOSÉ VICENTE BLANCO RESTREPO
Demandado: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado: 05001 33 33 011 2014 01792 01
Instancia: SEGUNDA

QUINTO: En firme este proveído, **DEVUÉLVASE** el Expediente al Juzgado de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Discutido y Aprobado en Sala de la fecha Acta N° 36

LOS MAGISTRADOS,

GONZALO ZAMBRANO VELANDIA

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

-Ausente con permiso-

ÁLVARO CRUZ RIAÑO