



Radicación: 05001-23-33-000-2019-02580-01 (28572)
Demandante: Sara Bustamante Blanco Restrepo
FALLO

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

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Nulidad
Radicación: 05001-23-33-000-2019-02580-01 (28572)
Demandante: SARA BUSTAMANTE BLANCO RESTREPO
Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Temas: Artículo 30 de la Ordenanza 57 de 2016 del Departamento de Antioquia. Principio de legalidad. Principio de certeza.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia del 18 de septiembre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión, que accedió a las pretensiones de la demanda.

La parte resolutive de la sentencia apelada dispuso lo siguiente¹:

“PRIMERO: Declarar la nulidad de la expresión “entre otros” del artículo 30 de la Ordenanza 57 de 27/12/2016 expedida por la asamblea departamental de Antioquia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Recursos. Contra la presente decisión procede apelación ante el Consejo de Estado.”

ANTECEDENTES

SARA BUSTAMANTE BLANCO RESTREPO, en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, formuló las siguientes pretensiones²:

“PETICIÓN ÚNICA: Que por ser violatoria de la norma sustantiva y por la clara violación al artículo 338 de la Constitución Política, inciso 2do, se declare la nulidad del artículo 30 de la Ordenanza 57 de 2016, cuyo contenido es el siguiente:

*ARTÍCULO 30: MÉTODO PARA ASIGNAR CONTRIBUCIONES. De acuerdo con las características propias de cada obra y la manera de incidir sus efectos valorizadores sobre las propiedades beneficiadas, **se podrán utilizar entre otros, los siguientes métodos:***

1) Método de los factores de beneficio: Según el cual los beneficios se miden mediante el empleo de un coeficiente sin unidades de medida, logrado con base en todos los factores que puedan influir en el mayor valor de los bienes inmuebles. Topografía del terreno, calidad del suelo,

¹ Índice 2 de la plataforma SAMAI. Cuaderno principal. Sentencia.

² Índice 2 de la plataforma SAMAI. Cuaderno principal. Demanda.



frente, área, forma, distancia, precio de la tierra, utilización de la misma, cambios de usos del suelo, densidad y vocación de ocupación, según normas de Planeación, condiciones de accesibilidad vehicular, de servicios y otros aspectos que se consideren importantes.

2) Método de las zonas: Utilizando este método, la distribución se efectúa en zonas paralelas al eje de la obra de interés público, determinadas por líneas isobenélicas; las zonas absorben un porcentaje decreciente del gravamen a medida que se alejan del eje de la obra.

3) Método simple de áreas: cuando el beneficio que produce la obra de interés público sea uniforme en toda la zona, la distribución de las contribuciones se efectuará en proporción a las áreas de los predios beneficiados.

4) Método de los frentes: Cuando los frentes de los bienes inmuebles a una vía determinen el grado de absorción de una obra de interés público, se distribuirán las contribuciones en proporción a ellos, es decir, que a mayor frente, mayor gravamen, sin descartar las características físicas del bien inmueble.

5) Método de los avalúes: Empleando este método la distribución de las contribuciones se efectúa en forma proporcional a las diferencias de los avalúes de los predios, antes y después de la ejecución de la obra de interés público.

6) Método de los factores únicos de comparación: Consiste en la distribución de la contribución con base en factores únicos por categorías de uso y por zonas, sector o franja, que se determina a partir del análisis de bienes inmuebles semejantes y comparables, donde se generó un beneficio por la ejecución de las obras, plan o conjunto de obras similares

PARÁGRAFO: Cuando las circunstancias lo exijan, los anteriores métodos podrán combinarse para obtener mayor exactitud en la medida del beneficio.”

La demandante invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 300 y 338 de la Constitución Política.

El concepto de la violación se sintetiza así³:

Alegó que la Constitución Política establece que la ley, las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales pueden facultar a las autoridades administrativas para fijar la tarifa de las tasas y contribuciones, que se les cobren a los contribuyentes como recuperación de costos de los servicios que presten. Sin embargo, dicha facultad se encuentra limitada debido a que *“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”*.

³ Índice 2 de la plataforma SAMAI. Cuaderno principal. Demanda.



Señaló que la expresión “*entre otros*” del artículo 30 de la Ordenanza 57 de 2016 del Departamento de Antioquia es contradictorio al artículo 338 de la Constitución Política, debido a que permite que además de los métodos que enuncia la norma la Gobernación y sus funcionarios apliquen otros métodos de forma discrecional e ilimitada. Además, al no estar determinados los métodos en su totalidad en el mencionado artículo se viola el principio de legalidad, porque no existe ley que permita la expresión “*entre otros*” en los métodos para determinar la contribución por valorización.

Advirtió que la norma demandada no cumple con el principio de certeza del tributo, ya que la expresión “*entre otros*” es ambigua o confusa al conceder poder ilimitado a los funcionarios para decidir métodos aplicables en la determinación del valor de la contribución por valorización.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Departamento de Antioquia** se opuso a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos⁴:

Señaló que los funcionarios no usurpan funciones por la expresión “*entre otros*” del artículo 30 de la Ordenanza 57 de 2016, debido a que la misma Asamblea Departamental expidió la norma. Adicionalmente, no se evidencia violación al artículo 338 de la Constitución Política, porque dicha permite que las asambleas departamentales impongan tributos, que es lo que ocurre en el presente caso, y existe libertad para establecer el método de determinación de la contribución por valorización.

Aclaró que no existe violación al principio de legalidad, ya que la Asamblea Departamental señaló el sistema y el método para determinar la tarifa en la norma demandada. Además, los métodos para establecer el valor de la contribución por valorización son el resultado de otras ordenanzas como la 3 de 2014 en las cuales se hacen los estudios técnicos para destinar los recursos.

Explicó que la norma demandada, fue expedida por la autoridad competente sin que se advierta ningún vicio en su expedición.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo Antioquia, Sala Quinta de Decisión, accedió a las pretensiones de la demanda. Las razones de la decisión se resumen así⁵:

Explicó que la expresión “*entre otros*” del artículo 30 de la Ordenanza 57 de 2016 permite que se utilicen los métodos que enuncia la norma u otro a bien tenga la Autoridad Tributaria, por lo que es una expresión amplia que no permite establecer límites.

Advirtió que la norma demandada es violatoria del principio de legalidad, porque el Decreto 1604 de 1966 establece que las asambleas departamentales y los concejos municipales son los únicos facultados para determinar el sistema y el método para

⁴ Índice 2 de la plataforma SAMAI. Cuaderno principal. Contestación.

⁵ Índice 2 de la plataforma SAMAI. Cuaderno principal. Sentencia.



Radicación: 05001-23-33-000-2019-02580-01 (28572)
Demandante: Sara Bustamante Blanco Restrepo
FALLO

determinar el valor de la contribución por valorización. Además, el principio de certeza tributaria no solo se transgrede cuando una norma no determina un elemento del tributo, sino que también por expresiones ambiguas o confusas, como ocurre en el presente caso.

Señaló que la expresión “*entre otros*” permite que el gobernador o su delegado pueda hacer uso de las facultades de la Asamblea Departamental, porque aprueba que utilicen métodos no establecidos en la norma.

RECURSO DE APELACIÓN

La **demandada** apeló con fundamento en los siguientes argumentos⁶:

Alegó que el Tribunal erró en su decisión, debido a que la demandante solicitó desde un principio la nulidad total del artículo 30 de la Ordenanza 57 de 2016, por lo que no se podía determinar la nulidad parcial.

Señaló que no se evidencia violación al artículo 338 de la Constitución Política, porque la norma demandada permite a las asambleas departamentales determinar el sistema y los métodos de los tributos territoriales, por lo que la distribución de contribuciones de valorización por las obras ejecutadas en el Departamento de Antioquia solo tuvo en cuenta los métodos taxativos enunciados en la norma demandada y no otros.

Manifestó que el Tribunal no se pronunció respecto a que no existió usurpación de funciones por el Gobernador o sus funcionarios de la Asamblea Departamental, porque no se probó que se hubieran utilizado otros métodos a los establecidos en la norma demandada.

Explicó que no existió violación al debido proceso, porque las ordenanzas determinan el sistema y el método para calcular el valor de la contribución por valorización y son el efecto de estudios de prefactibilidad. Además, aclaró que la norma demandada fue expedida con plenas facultades constitucionales, no se encuentra demostrado el uso de otros métodos a los establecidos de forma taxativa y la decisión judicial no tiene efectos al estar vigente la Ordenanza 46 de 2022.

Señaló que los entes territoriales tienen de acuerdo con los principios de independencia y descentralización la posibilidad de establecer tributos locales incluyendo la contribución por valorización, por lo que expidió la Ordenanza 62 de 2017 en la que se remite a la ordenanza demandada para establecer los métodos de cálculo de valor de dicho tributo.

TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

La **parte demandante** se pronunció respecto al recurso de acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado, por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, de acuerdo con lo siguiente⁷:

⁶ Índice 2 de la plataforma SAMAI. Cuaderno principal. Apelación.

⁷ Índice 11 de la plataforma SAMAI.



Explicó que desde un principio se solicitó la nulidad de la expresión “*entre otros*” del artículo 30 de la Ordenanza 57 de 2016, por lo que la decisión del Tribunal fue acertada. Además, aclaró que no se niega la capacidad del Departamento de Antioquia para regular temas tributarios.

El **Ministerio Público** se pronunció, por medio del Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado, de acuerdo con lo siguiente⁸:

Solicitó confirmar la sentencia apelada, debido a que la expresión “*entre otros*” del artículo 30 de la Ordenanza 57 de 2016 permite que el Gobernador o sus funcionarios apliquen métodos que no se encuentran establecidos de forma taxativa en la norma demandada.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación, se debe establecer si la expresión “*entre otros*” del artículo 30 de la Ordenanza 57 de 2016 expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia es violatoria de los principios de legalidad y certeza.

La demandada manifestó que al ser solicitada la nulidad total del artículo 30 de la Ordenanza 57 de 2016 el Tribunal no podía determinar la nulidad parcial de dicha norma. Además, no se encuentra probada la violación del principio de legalidad, y la Asamblea Departamental actuó de acuerdo con sus funciones.

Se advierte que desde la presentación del escrito de la demanda la actora argumentó que la expresión “*entre otros*” es la que debe ser considerada nula en la norma demandada⁹. Adicionalmente, mediante Auto del 6 de septiembre de 2021, que no fue recurrido por ninguna de las partes se fijó el litigio de acuerdo con lo siguiente¹⁰:

“Tal como se concluye de las manifestaciones de las partes y las pruebas legalmente recaudadas, el litigio se contrae a determinar si la ordenanza No. 57 de 2006 de la Asamblea Departamental de Antioquia debe ser parcialmente anulada, específicamente su artículo 30, con base en la hipótesis planteada en la demanda, esto es, por haberse expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, particularmente del artículo 338-inc.2 de la Constitución Política.”
(Subraya la Sala)

En este orden de ideas, el Tribunal al determinar la nulidad parcial de la norma demandada actuó de forma coherente con lo solicitado por la demandante y el objeto del litigio, por lo que su decisión no es contradictoria.

Ahora, el principio de legalidad de los tributos se encuentra establecido en el artículo 338 de la Constitución Política, en el que se ordena que en tiempo de paz el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Sin embargo, dichas entidades pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones desde que el método y sistema se encuentre establecido en las leyes, las ordenanzas o los acuerdos.

⁸ Índice 12 de la plataforma SAMAI.

⁹ Índice 2 de la plataforma SAMAI. Cuaderno principal. Demanda.

¹⁰ Índice 23 de la plataforma SAMAI del Tribunal Administrativo de Antioquia.



En cuanto al principio de legalidad y su relación con las tarifas de las tasas y contribuciones la Corte Constitucional en sentencia C- 482 de 1996, explicó lo siguiente:

“La ley no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas. Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en la Constitución, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes. Autoridades que, por lo demás, están obligadas a ejercer sus atribuciones con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Y cuya buena fe se presume mientras no se demuestre lo contrario. No es necesario que las leyes usen las palabras “sistema” y “método”, como si se tratara de fórmulas sacramentales. Basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes.”

En relación con el principio de legalidad existe el principio de certeza tributaria, el cual esta Sala en fallo del 1 de marzo de 2018 explicó lo siguiente¹¹:

“El principio de certeza tiene la finalidad de garantizar que todos los elementos del vínculo impositivo entre los administrados y el Estado estén establecidos de manera inequívoca en la ley, ordenanza o acuerdo, bien porque las normas que crean el tributo los expresan con claridad, o porque en el evento en que una disposición remite a otra para su integración, es posible identificar dentro del texto remitido el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa.” (Subraya la Sala)

De acuerdo con los criterios expuestos el principio de legalidad se cumple en relación con la tarifa de las contribuciones desde que lo determinado en la ley, ordenanzas y acuerdos se pueda deducir la forma de calcular las tarifas. Adicionalmente, el principio de certeza tributaria se efectúa si los elementos del tributo se expresan con claridad en la normatividad.

En el presente caso, se observa que el artículo 30 de la Ordenanza 57 de 2016 establece los métodos para asignar el valor de las contribuciones, sin embargo, la expresión “entre otros” permite que otros factores indeterminados en la norma influyan en el cálculo de la contribución por valorización, por lo que no existe certeza para los contribuyentes. En consecuencia, la expresión “entre otros” no cumple con los principios de legalidad y certeza, por lo que su nulidad es procedente.

Se aclara que el Tribunal en el fallo de primera instancia determinó que la norma demandada extendía las facultades a la administración del Departamento de Antioquia, por lo que sí existió pronunciamiento en relación con la usurpación de funciones. Además, se advierte que en el presente caso no se estudian otras actuaciones administrativas en las que se hayan utilizado los métodos de la contribución por valorización, por lo que no se debe corroborar el cálculo de dicho tributo para todos los contribuyentes.

En cuanto a los cargos en relación con el debido proceso y de la capacidad tributaria del Departamento de Antioquia la demandante no las cuestiona, por lo que su

¹¹ Exp. 21008. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



Radicación: 05001-23-33-000-2019-02580-01 (28572)
Demandante: Sara Bustamante Blanco Restrepo
FALLO

complimiento no desvirtúa que la norma demandada no cumple con el principio de legalidad y certeza. Adicionalmente, la Sala se releva el estudio de los demás cargos al haberse confirmado la procedencia de la nulidad parcial de la norma demandada.

De acuerdo con lo expuesto, no prosperan los cargos. Así las cosas, la Sala confirmará la sentencia apelada.

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

F A L L A

CONFIRMAR la sentencia del 18 de septiembre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión.

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

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

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador>